جامعة العلوم الاسلامية العالمية

كليـــة الدراسـات العليــا

قـــــسم الإدارة



التطور التنظيمي لجهاز الإدارة العامة في المملكة العربية السعودية المعوقات والحلول: دراسة حالة ١٩٨٣- ٢٠١٣.

إعداد

فراس محمد سليمان منيزل

إشراف

د. عبد المعطي محمد عساف

قدمت هذه الاطروحة استكمالا لمتطلبات درجة دكتوراه الفلسفة في الادارة في جامعة العلوم الاسلامية العالمية

عمان – ١٢ يناير ٢٠١٥



The World Islamic Science & Education University (wise)
Faculty of Graduate Studies
Dept of Management

The Organizational Development of General Administration System in Saudi Arabia : Obstacles and Solutions: A Case Study 1983-2013

Prepared by:

Firas Mohammad Sulaiman Mnaizel

Supervisor:

Prof /Abdul-Muti Mohammad Assaf

"A Dissertation Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Doctor of Philosophy in Management at The World Islamic Science and Education University".

The World Islamic Science and Education University

Amman

Date of Debate : 12/1/2015

التفويض

أنا فراس محمد سليمان منيزل أفوّض جامعة العلوم الإسلامية العالمية بتزويد نسخ من رسالتي ورقياً والكترونياً للمكتبات، أو المنظمات، أو الهيئات والمؤسسات المعنية بالأبحاث والدراسات العلمية عند طلبها.

الاسم: فراس محمد سليمان منيزل

التوقيع:

التاريخ:

قرار لجنة المناقشة

التطـور التنظيمـي لجهـاز الإدارة العامـة فـي المملكـة العربيـة السـعوديةالمعوقات والحلول: دراسة حالة 1983- 2013.

The Organizational Development of General Administrative System in Saudi Arabia : Obstacles and Solutions: A Case Study 1983-2013.

إعداد

فراس محمد سليمان منيزل

إشراف

د. عبد المعطي محمد عساف

نوقشت هذه الأطروحة و أجيزت بتاريخ (12 /2015/01).

أعضاء لجنة المناقشة:

	الجامعة	التوقيع
1. د. عبد المعطي محمد عساف (رئيسا)	جامعة العلوم الاسلامية العالمية	....
2. د. فاطمـة علي الربابعـة (عضوا)	جامعة العلوم الاسلامية العالمية	....
3. د. مؤيد عبد الرزاق الفواعير(عضوا)	جامعة العلوم الاسلامية العالمية	....
4. د. سليمان إبراهيم الحوري (عضوا)	جامعة آل البيت	....

الإهداء

إلى روح صديقي الشهيد بإذن الله

حيدر عبد الوهاب المجالي ...

اقدم ثمرة هذا الجهد

الباحث

الشكر والتقدير

الحمد لله من قبل ومن بعد،،

اتقدم بالشكر والتقدير الى كل المعلمين الافاضل الذين ساهموا في بناء المعرفة وكانوا قدوة ومنابر، واخص بالشكر معلمنا الفاضل الاستاذ عبد المعطي عساف، على كرمه وعطائه المتواصل، والشكر موصول الى قسم الادارة في جامعة العلوم الإسلامية العالمية، كما اشكر الأساتذة أعضاء لجنة المناقشة، والأساتذة الذين قاموا بتحكيم الاستبانة، على ما قدموه من جهود وملاحظات ساعدت في الوصول الى مبتغى هذه الرسالة .

قائمة المحتويات

قائمة الجداول

قائمة الأشكال

قائمة الملاحق

الملخص

التطور التنظيمي لجهاز الادارة العامة في المملكة العربية السعودية: المعوقات والحلول: دراسة حالة ١٩٨٣-٢٠١٣.

اعداد: فراس محمد سليمان منيزل

اشراف: الدكتور عبد المعطي محمد عساف

تاريخ المناقشة ٢٠١٥/١/١٢

هدفت الدراسة الى التعرف على معوقات التطور التنظيمي لجهاز الادارة العامة في المملكة العربية السعودية خلال الفترة ١٩٨٣- ٢٠١٣ والحلول المناسبة لمعالجتها، من خلال تحليل مقومات الوزارات الاساسية (المقومات الوظيفية، المقومات البنائية، المقومات البشرية، المقومات النظمية والمقومات المادية).

تكون مجتمع الدراسة من (١٠٤٥) مديرا، من العاملين في الوزارات المدنية (غير السياسية او الامنية) بمنطقة الرياض في المملكة العربية السعودية البالغ عددها (٢٠) وزارة، وتم اخذ عينة عشوائية تناسبية تمثل نسبة (٤٠%) من مجتمع الدراسة، وبواقع (٤١٨) مديرا، وتم توزيع (٤١٨) استبانه، وتبين ان عدد الصالح للتحليل (٣٣١) استبانة، شكلت ما نسبته (٧٩%) من عينة الدراسة.

وتوصلت الدراسة الى عدة نتائج بالنسبة للمقومات الوظيفية اهمها؛ ان هناك تكاملا في الوظائف التي تقوم بها الوزارات بدرجة (٢,٤٤) من (٣) وبمستوى مرتفع، وان وظائف الوزارات تتفق مع الخطط التنموية بدرجة (٢,٠٣) وبمستوى مرتفع ايضا، وكانت وظائف الوزارات المبحوثة واضحة بدرجة (١,٧٠) وبمستوى متوسط ، وكذلك الحال بالنسبة للتوازن في توزيع الوظائف على الوحدات الرئيسية في الوزارات بدرجة (٢,٠٠) وبمستوى متوسط، كما تبين ان نسبة (٧٨,٩%) من اجابات افراد العينة تؤكد وجود تداخلا وازدواجية بين الوزارات، وان نسبة (٧٥,٨%) تؤكد وجود التداخل بين فروع الوزارة ايضا.

وفيما يتعلق بالمقومات البنائية، فقد بينت نتائج الدراسة ان نسبة (٨٦,٤%) من الاجابات تؤكد ان الوزارات لا تتوسع بتفويض السلطة، وأرجعت نسبة (٣٢,٦%) من الاجابات السبب في ذلك الى عدم رغبة المديرين في التفويض، وبالرغم من توافر الادلة التنظيمية والوصف الوظيفي بنسبة (٨٣,٧%) و (٨٧%) على التوالي، إلا ان نسبة (٣٦,٩%) من افراد عينة الدراسة يقوم بالرجوع الى الرؤساء لمعرفة بعض الاجراءات.

وبينت النتائج ان وضوح الهيكل التنظيمي للعاملين كان بدرجة (٢,٠٠) وبمستوى متوسط، وان هناك تفاوتا في درجة الوضوح، حيث ترى نسبة (٤٧,٧%) من الاجابات ان هناك وضوحا في الارتباط التنظيمي للوحدات، بينما ترى نسبة (١٥,٧%) من الاجابات فقط ان السلطات والعلاقات واضحة، لذلك فان نسبة (٧٨,٥%) من الاجابات تشير الى تلقي الاوامر من أكثر من مسئول، كما اظهرت نتائج الدراسة ان نسبة (٧٤,٩%) من الاجابات ترى ان المسميات الوظيفية والمناصب الادارية موحدة، في حين ان نسبة (٧٣,١%) من الاجابات تعتقد ان الهياكل التنظيمية المعتمدة لفروع الوزارة غير موحدة في شكلها.

وأظهرت الدراسة عددا من النتائج المتعلقة بالمقومات البشرية اهمها؛ ان نسبة (٤٠,٨%) من الاجابات اكدت وجود فائض في عدد الموظفين (تضخما وظيفيا)، وترجع نسبة (٦٧,١%) من الاجابات السبب في هذا التضخم الى سياسة الدولة في حل مشكلة البطالة، في حين ترجع نسبة (٢٣,٣%) من الاجابات ذلك الى التوسع بالتعيين على بند الاجور و بالاستثناءات.

وأظهرت الدراسة عددا من النتائج المتعلقة بالمقومات النظمية، وأهمها؛ ان مواكبة انظمة الخدمة المدنية للتطورات والقضايا التنظيمية كان بدرجة (٠,٨٠) وبمستوى منخفض، كما اكدت نسبة (٦٦,٨%) من الاجابات على شمول الانظمة الحالية لمعظم القضايا التنظيمية، وان نسبة (٧٦,٧%) من الاجابات تؤكد عدم تطبيق الانظمة على الجميع بعدالة.

وأظهرت نتائج الدراسة عددا من النتائج المتعلقة بالمقومات المادية اهمها؛ ان درجة مبالغة الوزارات في تقدير احتياجاتها المالية كانت مرتفعة وبدرجة (٢,٨٣)، وان وسائل التقنية والتجهيزات الضرورية متوفرة وملاءمة بدرجة (٢,٣٦) وبمستوى مرتفع، وبينت الدراسة ان نسبة (٧٨,٥%) من الاجابات تؤكد عدم حدوث أي تغير في عدد العاملين اثر التحول الى التعاملات الالكترونية، وخلصت الدراسة الى استنتاجات عامة بناء على تلك النتائج اهمها؛ ان تطور التنظيم الاداري في الوزارات المبحوثة خلال الفترة ١٩٨٣ – ٢٠١٣ بشكل عام بطيء، ولا يعكس حجم المخصصات المالية والجهود التطويرية المبذولة.

وأوصى الباحث في ضوء تلك النتائج بإعادة صياغة أهداف كل وزارة أو جهاز حكومي بشكل منفرد، لتحديد الازدواجية والتداخل، وأوصى الباحث بتبني نموذج موازنة البرامج، او الموازنة التعاقدية، وربط المشاريع الجديدة بإشراف مباشر من هيئة مكافحة الفساد، كما اوصى الباحث بإنشاء وزارة للتنفيذ والتطوير الاداري، تختص بمتابعة تنفيذ اهداف الخطط التنموية في الوزارات، وإسناد مهام وحدات التطوير الاداري في الاجهزة المختلفة الى متخصصين في مجال التطوير التنظيمي والإداري.

الكلمات المفتاحية: الادارة العامة، التنظيم الاداري، التطور التنظيمي، الوزارات، المملكة العربية السعودية

Abstract

The Organizational Development of General Administration System in Saudi Arabia : Obstacles and Solutions: A Case Study 1983-2013

Prepared by: Firas Mohammad Sulaiman Mnaizel

Supervisor: Prof /Abdul-Muti Mohammad Assaf

Date of debate : 12/1/2015

The current study aimed to identify the obstacles of the organizational development of General Administration system in Saudi Arabia during the period of 1983-2013 and the appropriate solutions through the analysis of the basic components of the ministries (functional components, structural components, human components, legislative components and physical components)

The study consisted of (1045) managers working at the civil ministries (non-political and non-security ministries) in Riyadh (Kingdom of Saudi Arabia) which are (20) ministries. A random proportional sample representing (40%) of the study population was taken, including (418) managers .418 questionnaires were distributed, whereas (331) questionnaires were valid for analysis representing (79%) of study sample.

The results of the current study have showed that as for the functional components, there was compatibility and integration between the functions of the ministries at a rate of (2,44 out of 3) with a high level , and that the functions of the ministries are consistent with the developmental plans with a rate of (2,03) with a high level also. The functions of the ministries under study were clear at a rate of (1,70) which was of an average level, and as for the balance in the distribution of functions on the main units of the ministries it was at the rate of (2,00),at an average level. The results also showed that (78,9%) of the responses of the study sample confirm the

presence of overleaping and duality between the ministries , and that (75,8) of the responses indicates an integration between the branches of the ministry.

As for the structural components , the results showed that (86,4%) of the responses indicates that the ministries do not extend the authority granted to the managers, whereas (32,6%) of the responses has referred such reason that the managers are not willing to authorize .Thought the availability of organizational guides and job description, (83,7%) and (87%) respectively , (36,9%) of the study sample refer to their seniors for identifying some procedures.

The results also showed that the clarity of the organizational structure was (2,00), i.e., of average level, and that there was a deference in the range of clarity ,where (47,7%) of the responses indicated that there was a clarity in the organizational correlation of the units, while (15,7%) of the responses sees that the powers and the relations are clear. Accordingly, (78,5%) of the responses indicates that they receive instructions from more than one official, and that the results of the current study showed that (74,9%) of the responses sees that the job titles and the administrative positions are unified, while (73,1%) of the responses believes that the organizational structures accredited by the sub-unit of the ministries are not unified in their form.

The results of the current study also , with regard of human components, showed that (40,8%) of the responses indicated the existence of surplus in the number of the employees, whereas (67,1%) of the responses refers that due the state’s policy in addressing the issue of unemployment, while (23,3%) refers that to the extension of employment based on the wages clues and hiring by exceptions.

As for the legislative components, Civil Service Regulations keep abreast of organizational issues developments at (0,80) with a low level ,whereas (66,8%) of the responses confirmed that the current regulations include most organizational issues , and that (76,7%) of responses empathizes that regulations are not fairly applied.

As for physical components, the results showed that the ministries exaggerate in estimating the financial requirements (2,83), and that the necessary technological equipments are available and appropriate (2,36) with a high level. The results also showed that (78,5%) of the responses empathizes the non-occurrence of the change in the number of the employees as a result of electronic transactions shift .The current study has come to general results, the most important were that the development of the administrative organization in the ministries under study during the period of the study was slow in general and does not reflect the financial allocations and the made developmental efforts.

The researcher has recommended the need for the reformulation of the objectives of each ministry individually in order to determine the overlap and duality, and the need to adopt a programs budget model, or the contractual budget, and to connect the new projects with a direct supervision from anti-corruption authority, and the need to establish a ministry for execution and administrative development in order to follow-up the objectives of the development plans in the ministries and to assign the duties of the administrative development units to experts and specialists in the field of the administrative and organizational development.

Keywords: general administration, administrative organizing, organizational development, ministries, Kingdom of Saudi Arabia.

الفصل الاول

الاطار العام للدراسة

١,١. مقدمــة:

شهدت المملكة العربية السعودية منذ تأسيسها تطورا ملموسا في معظم مجالات الحياة، حيث دخلت المملكة ضمن دول العشرين الصناعية، واحتلت المملكة مرتبة متقدمة في بعض المؤشرات العالمية ومنها على سبيل المثال؛ التقدم في مجال التحول الى التعاملات الالكترونية، وتصنيف المملكة رابع اقوى احتياط نقدي في العالم، إلا ان هناك شبه اجماع على عدم تناسب ذلك التطور مع الطموحات والتوقعات من جهة، واتساع الفجوة بين حجم الانفاق وحجم الانجازات المتواضعة من جهة اخرى.

يمكن ملاحظة ذلك التطور بوضوح في المجال الاقتصادي والتكنولوجي والعمراني، إلا ان التطور في المجال التنظيمي والإداري يسير بشكل بطيء ويشكل عائقا امام سرعة التطور والتنمية الشاملة في المجالات الاخرى.

وتتمثل مسئولية جهاز الادارة العامة عن تعثر عملية التطور في المملكة، في هيمنة البيروقراطية وتعدد ادوارها السياسية والتنفيذية، والإصرار على اساليب التنظيم والإدارة المركزية، وتقادم الانظمة المعمول بها، اضافة الى التفرد في ادارة عملية التنمية، بعيدا عن مشاركة الجهات المحلية والنيابية، صاحبة الحق الاصيل في التقرير والرقابة وتوجيه حركة التنمية.

كما تبرز مسئولية جهاز الادارة العامة ايضا في التركيز على بعض المظاهر والشكليات القائمة، دون الاهتمام بجوهر عملية التطور في السلوك والأساليب التنظيمية، حيث يلاحظ انعكاسات الوفر المالي والوضع الاقتصادي على تكامل التجهيزات والأدوات، بشكل اكبر من انعكاسها على العمليات الادارية والكفاءات البشرية، وهذا ما يجعلها في واقع الامر تبدو شكلية وصورية، وذات تأثير بسيط في تحقيق الاهداف المطلوبة.

ومن هنا، قد لا يكفي توافر المظاهر والتجهيزات للحكم على تقدم الدولة وتطورها، بل لا بد من تحليل ومقارنة الفرص والثروات التي تم انفاقها، مع ما يمكن تحقيقه فعلا في ظل تنظيم جيد وإدارة كفؤة، وللوقوف على تجربة التنظيم الاداري لجهاز الادارة العامة في المملكة، لا بد من تتبع حركة التنظيم والإدارة لتحديد المشكلة بدقة، فالأعراض التنظيمية التي تعاني منها الوزارات - باعتبارها اهم مكونات جهاز الادارة العامة- كثيرة ومتنوعة، مما يعقد مهمة تشخيص المشكلة وإمكانية فصل تلك الاعراض للوصول الى جوهر ومكمن الخلل.

إن التقييم الشامل لتجربة جهاز الادارة العامة لا يظهر قصورا في الموارد والأدوات اللازمة للتنمية، ولا في الجهود المستمرة لعملية التطوير، بقدر ما يشير الى ضعف ملاءمة اساليب الادارة للتعامل مع الواقع الحالي.

٢,١. أهمية الدراسة:

تكمن أهمية الدراسة في انها تتناول احد اهم الموضوعات الادارية والتنموية المعاصرة في المملكة العربية السعودية، في ظل التحولات الكبيرة التي تشهدها المملكة على كافة المستويات الاقليمية والعالمية لمواكبة التقدم ومعالجة بعض القضايا التنظيمية الهامة.

وتأتي اهمية هذه الدراسة ايضا من تناول جهاز الادارة العامة في فترة زمنية غنية بالتجارب والتحولات التنظيمية، التي تم تحليلها بعمق، لتقديم تصورا شاملا لما وصل اليه التنظيم الاداري، وبحث أهم المعوقات والحلول المناسبة، ومن هنا يأمل الباحث ان تساهم هذه الدراسة في اثراء الدراسات الميدانية في مجال الإدارة العامة والدراسات المقارنة ذات الصلة، وتقدم مجموعة من النتائج والتوصيات التي من شأنها أن تخدم عملية التطوير والإصلاح الإداري في المملكة العربية السعودية.

٣,١. أهداف الدراسة:

تهدف الدراسة الى التعرف الى كيفية تطور جهاز الادارة العامة متمثلا في وزارات المملكة العربية السعودية خلال الفترة ١٩٨٣- ٢٠١٣، بالإضافة الى الاهداف التالية:

١. التعرف الى اهم المراحل التي مر بها التنظيم الاداري في وزارات المملكة العربية السعودية خلال الفترة ١٩٨٣-٢٠١٣.
٢. التعرف الى اهم المقومات الاساسية للتنظيم الاداري المتمثلة في (المقومات الوظيفية، المقومات البنائية، المقومات البشرية، المقومات النظمية، المقومات المادية)، في وزارات المملكة العربية السعودية وكيف تطورت خلال الفترة ١٩٨٣-٢٠١٣.
٣. التعرف الى اهم تحديات التنظيم الإداري في وزارات المملكة العربية السعودية والجهود المبذولة لمعالجتها خلال الفترة ١٩٨٣-٢٠١٣؟
٤. التعرف الى اهم أسباب التعثر والمقترحات التطويرية المناسبة لمعالجتها.

١,٤. مشكلة الدراسة:

تمتلك المملكة العربية السعودية العديد من المزايا والموارد والإمكانات، التي تفوق بعض الدول المتقدمة، ومن هذه المزايا الموقع والمساحة، المشاعر المقدسة، اضافة الى النفط والاحتياط النقدي.

بالرغم من ذلك فان الواقع لا يشير بالضرورة الى توازن تلك الإمكانات مع الانجازات التنموية المتحققة حتى اللحظة، ولا تزال عربة التنمية تسير ببطء شديد، نظرا لاعتمادها الكامل على جهاز الإدارة العامة، وهو الجهاز الرئيس المسئول عن ادارة عملية التنمية، ويضطلع بالإضافة الى وظائفه بكثير من الوظائف التي عجز عنها القطاع الخاص في مرحلة سابقة، لقلة امكاناته المعرفية والمادية والبشرية.

كما أن كثيرا من المشاريع العامة الكبيرة في المملكة تسير بشكل متعثر رغم الإمكانات الضخمة المخصصة لها، وذلك لضعف التنظيم الإداري السليم، الأمر الذي يستدعي ضرورة العمل على بحث تجربة هذا الجهاز، سواء من الناحية التنظيمية أو الإدارية، وصولا إلى تحديد أبعاد التجربة ومشكلاتها، حتى يتمكن متخذ القرار من الاستفادة من نتائج الدراسة في بناء حركته المستقبلية

في ضوء ما سبق، لمس الباحث ان هناك مشكلة في تنظيم وادارة جهاز الادارة العامة تؤثر سلبا على حركة التنمية والتطور الطبيعي للدولة، وهو ما أحدث حالة من عدم التوازن بين الامكانات الهائلة والانجازات التنموية المتواضعة.

تحاول الدراسة القاء الضوء على تجربة جهاز الادارة العامة في المملكة وتحديدا في الوزارات، للإجابة عن اسئلة الدراسة، وذلك من خلال التعمق في دراسة وظائف جهاز الادارة العامة ومكوناته، لتقديم مقترحات مناسبة لتطويره، وبشكل عام فان مشكلة الدراسة تتمركز حول التساؤل الرئيس التالي: **ما معوقات التطور التنظيمي لجهاز الادارة العامة في المملكة العربية السعودية خلال الفترة ١٩٨٣-٢٠١٣ وما هي الحلول المناسبة لمعالجتها؟**

١,٥. أسئلة الدراسة:

١. ما هي المراحل التي مر بها التنظيم الاداري لوزارات المملكة العربية السعودية خلال الفترة ١٩٨٣-٢٠١٣؟

٢. ما هي المقومات الاساسية للتنظيم الاداري لوزارات المملكة العربية السعودية وكيف تطورت خلال الفترة ١٩٨٣-٢٠١٣؟ ويتفرع منها الاسئلة التالية:

أ. ما هي المقومات الوظيفية لوزارات المملكة العربية السعودية وكيف تطورت خلال الفترة ١٩٨٣-٢٠١٣؟

ب. ما هي المقومات البنائية لوزارات المملكة العربية السعودية وكيف تطورت خلال الفترة ١٩٨٣-٢٠١٣؟

ج. ما هي المقومات البشرية لوزارات المملكة العربية السعودية وكيف تطورت خلال الفترة ١٩٨٣-٢٠١٣؟

د. ما هي المقومات النظمية لوزارات المملكة العربية السعودية وكيف تطورت خلال الفترة ١٩٨٣-٢٠١٣؟

ه. ما هي المقومات المادية لوزارات المملكة العربية السعودية وكيف تطورت خلال الفترة ١٩٨٣-٢٠١٣؟

٣. ما هي اهم معوقات التنظيم الإداري لوزارات المملكة العربية السعودية والجهود المبذولة لمعالجتها خلال الفترة ١٩٨٣-٢٠١٣؟

٤. ما هي اهم أسباب التعثر والحلول التطويرية المناسبة لمعالجتها؟

٦,١. أنموذج الدراسة:

الشكل رقم (١) أنموذج الدراسة



الشكل من اعداد الباحث اعتمادا على المصادر التالية:

(عساف، ١٩٨٣)، (القريوتي، ١٩٨٩)، (زويلف، ١٩٩٤)، (الشقاوي، ٢٠٠٢)
(Ljulja&Vesna, 2005) (وزارة الاقتصاد والتخطيط، خطة التنمية التاسعة،٢٠١٠).

٧,١. التعريفات الاجرائية:

تم صياغة التعريفات الاجرائية المناسبة لأغراض الدراسة ومجتمعها، المتمثل في الوزارات المدنية في المملكة العربية السعودية.

الادارة العامة السعودية:

مجموعة الأجهزة المتمثلة في الوزارات والمصالح، المؤسسات العامة، المحليات، الأنظمة، والأفراد العاملين ضمن إطاراتها، لأداء مجموعة الوظائف التي تقوم بها المملكة العربية السعودية.

مرحلة الانطلاق: الفترة الزمنية التي تلت جهود توحيد المملكة واكتمال تأسيس الأجهزة والمرافق العامة فيها، وتحددها الدراسة الحالية ضمن الخطط التنموية (الرابعة، والخامسة) وبالفترة (١٩٨٥-١٩٩٥) تقريبا.

- **مرحلة الاصلاح وإعادة الهيكلة:** الفترة الزمنية التي ركزت فيها الدولة على الاصلاح الإداري وإعادة هيكلة القطاع العام، وتحددها الدراسة الحالية ضمن الخطط التنموية (السادسة، والسابعة) وبالفترة (١٩٩٥-٢٠٠٥) تقريبا.
- **مرحلة الحكومة الالكترونية:** الفترة الزمنية التي تبنت فيها الدولة التحول من التعاملات التقليدية الى التعاملات الالكترونية ضمن أهداف الخطط التنموية (الثامنة والتاسعة)، وتحددها الدراسة الحالية بالفترة (٢٠٠٥-٢٠١٥) تقريبا.

عملية التنظيم الاداري:

وظيفة ادارية مستمرة، تعنى بتحليل الاهداف والخطط والسياسات التنظيمية، بهدف التعرف على شروط الفعالية المطلوبة عند اتخاذ قرارات التصميم التنظيمي الاربع (تقسيم العمل، تجميع الوظائف، نطاق الاشراف، توزيع السلطة).

المقومات الاساسية للتنظيم:

أهم المكونات والعناصر، التي تقوم عليها الوزارات، وتحتاجها بشكل اساسي في تحقيق اهدافها.

- **المقومات الوظيفية**: مجموع خصائص الوظائف والاختصاصات التي تضمن تحقيق الهدف، ومنها طبيعة الوظيفة ومستواها، وحجم الوظيفية ودرجة فنيتها، اضافة الى القدرات والإمكانات اللازمة لإنجازها.

- **المقومات البنائية:** مجموع الاسس والمعايير العلمية والعملية التي يتم بموجبها تجميع الانشطة في تقسيمات او كيانات تنظيمية (ادارات وأقسام...)، وتحديد هيكل الادوار والمراتب وتنسيق العلاقات فيما بينها.
- **المقومات البشرية:** مجموع العاملين في الوزارات وما يرتبط بهم من عمليات وقيم ودوافع وعلاقات، وممارسات سلوكية وأخلاقية.
- **المقومات النظمية:** مجموعة القواعد القانونية من الانظمة واللوائح التي تحدد الحقوق والواجبات التنظيمية وتنظم الانشطة والعلاقات بالوزارات.
- **المقومات المادية:** جميع الموارد المالية والتقنية، والتجهيزات التي تمكن الوزارات من تحقيق اهدافها.

٨,١. حدود ومبررات الدراسة:

الحدود الموضوعية: تتناول الدراسة موضوع التطور التنظيمي لجهاز الادارة العامة في المملكة العربية السعودية، خلال الفترة ١٩٨٣-٢٠١٣ اضافة الى فترة اعداد الدراسة التي امتدت حتى نهاية العام ٢٠١٤.

الحدود المكانية: تم تطبيق الدراسة على الوزارات المدنية (غير السياسية او الامنية) في مدينة الرياض بالمملكة العربية السعودية، على اعتبار ان الوزارات هي من اهم مكونات جهاز الادارة العامة في المملكة، وعدم وجود اختلاف كبير في الخصائص العامة للوزارات عن باقي الاجهزة، واستمرار الوزارات مع احتمال عدم استمرار (تلاشي) الاجهزة الاخرى.

الحدود البشرية: تم تطبيق الدراسة على المدراء العاملين في الوزارات المبحوثة والمتواجدة في مدينة الرياض.

مبررات اختيار الموضوع

تشير الدراسات والخطط المتعاقبة الى وجود مشكلة مزمنة في عملية التنظيم الاداري للوزارات (الشقاوي، ٢٠٠٢)، وبالرغم من وجود عدد من الدراسات التي حاولت تفسير حالة الادارة العامة في المملكة، إلا انه نادرا ما يتم تناول تجربة جهاز الادارة العامة كاملا، من خلال فتح الصندوق الاسود لحالة هذا الجهاز، ودراسة العناصر الجزئية لمعرفة الخلل، وكيفية تحول المدخلات الوظيفية، البنائية، البشرية، النظمية والمادية الى مخرجات غير مرضية وانجازات متواضعة، كما ان ضعف اهتمام البحوث والدراسات في المملكة بقضايا التنظيم و الادارة منذ نهاية الثمانينيات حتى الوقت الحالي خلق فجوة كبيرة في هذا الموضوع.

وتحمل جهاز الإدارة العامة أعباء كبيرة لا تنسجم مع واقع مقوماته، وهو ما ولد حالة من عدم التوازن في الأداء الكلي للجهاز كنتيجة حتمية لعدم جاهزيته، وتأكدت هذه النتيجة بعد ملاحظة ضعف النتائج في الخطط الثلاث الأول ١٩٧٠-١٩٨٥ (وزارة الاقتصاد والتخطيط، خطة التنمية الرابعة، ١٩٨٥).

من هنا فقد تم اختيار الفترة الزمنية منذ العام ١٩٨٣ الى الوقت الحالي بسبب بساطة الادارة والتنظيم قبل هذه المرحلة، واختلاف توجهات الخطط التنموية منذ الخطة الرابعة (١٩٨٥-١٩٩٠) نحو الاصلاح الاداري والتطوير المؤسسي والتنمية البشرية بشكل كبير، نظرا لتزايد المشكلات المصاحبة لتطور الدولة وتوسعها، مثل تسارع النمو السكاني وتزايد الطلب على الخدمات الحكومية، وتراجع الايرادات النفطية (وزارة الاقتصاد والتخطيط، خطة التنمية التاسعة ٢٠١٠)، وغير ذلك مما أثر على قدرة الدولة - بدء من هذه الفترة- على الموازنة بين توفير الخدمات الحكومية المختلفة، والتحكم في ادارة الجهاز الحكومي بفعالية لتوفيرها.

مبررات اختيار منهجية الدراسة

تم اختيار منهجية البحث بعد مراجعة شاملة للدراسات الاجنبية والعربية التي تناولت موضوع تطور التنظيم والإدارة، (عساف، ١٩٨٣)، (القريوتي، ٢٠٠٤)، (الطجم،١٩٩١)، وكذلك بعد مراجعة المؤلفات المتخصصة في مناهج البحث العلمي،(Neuman, 2000)، (حمدان، ١٩٨٩)، (مبارك،١٩٩٢)، حيث اشارت جميعها الى ان الاسلوب المناسب والاقدر على تتبع حركة التطور هي اساليب البحوث النوعية، وحتى تتم الفائدة المرجوة من هذه الدراسة تم استخدام أساليب البحوث النوعية الى جانب البحوث الكمية المناسبة، باعتباره المنهج الاكثر فعالية وإقناعا في الكشف عن اسباب التطور وكيفية حدوثه، وتأثيره على كافة مستويات التحليل،(Barbra et al, 2012)، وبما ان العلم لا يقتصر على ما هو قابل للقياس فقط، فان توظيف المنهجين الكمي والنوعي ضروريا ليكتمل فهم موضوع المعرفة، (عساف، ١٩٨٣: ٨٧).

تستخدم البحوث النوعية غالبا في الاجابة عن سؤال كبير مثل النمو والتطور لفهم الماضي، وكيف وصل الوضع الحالي لما هو عليه، مما يساعد على تحديد رؤية مستقبلية، من خلال تتبع السياق التاريخي والملاحظة الدقيقة لجميع المؤثرات، وتتيح البحوث النوعية درجة عالية من الحرية للباحث لتقديم الموضوع بنظرة ثلاثية الابعاد مثل (المواطن، الحكومة، الناقد)، وإمكانية تتبع التغيرات في أكثر من متغير ضمن مراحل زمنية متعددة لتحديد ثبات او تغير

الصورة في هذه الفترة، ولا يمكن الحكم على الدراسات النوعية من خلال ادوات تقييم البحوث الكمية بل من خلال القرائن والسياق التاريخي للحالة (Neuman, 2000).

الفصل الثانـي

الدراسات السابقة

٢,١. الدراسات باللغة العربية

٢,٢. الدراسات باللغة الاجنبية

٢,٣. ملخص بأهم نتائج الدراسات السابقة ومدى الاستفادة منـها

٢,٤. ما يميز هذه الدراسة عن الدراسات السابقة

١,٢. الدراسات باللغة العربية:

نظرا لاتساع محاور البحث، وكثرة الدراسات المرتبطة بالموضوع يرى الباحث ضرورة عرض الدراسات الهامة التي تتعلق بمراحل التنظيم الاداري في المملكة العربية السعودية والدراسات التي تناولت المقومات الاساسية للتنظيم في الوزارات، مع ملاحظة التشابه الكبير بين كافة الأجهزة الحكومية من مؤسسات عامة ومصالح مستقلة ووزارات، حيث ترى الدراسات ان البيئة التنظيمية والبناء الهيكلي وحتى الانظمة لا تختلف بين اجهزة الادارة العامة السعودية (المطيري، ١٩٨٧)، (عساف، ١٩٨٣)،(خياط، ٢٠٠٥).

دراسة (القرشي، ٢٠١١) بعنوان: " ضغوط العمل وأثرها في دوران العمل للعاملين بمراكز حرس الحدود بالمنطقة الشرقية".

هدفت الدراسة الى التعرف على ضغوط العمل وأثرها في دوران العمل، وكانت عينة الدراسة (٣٦٧) موظفا من العاملين في المراكز الحدودية في المنطقة الشرقية ضباطا وأفرادا البالغ عددهم (٢٠٠٠) موظفا، واعتمدت الدراسة على المنهج الوصفي التحليل.

وخلصت الدراسة الى عدة نتائج كان من أبرزها: وجود علاقة ذات دلالة احصائية بين ضغوط العمل ودوران العمل، وان مستويات ضغوط العمل لدى العاملين عينة الدراسة متوسط، وكانت اهم مصادر ضغوط العمل البيئة المادية والعبء الوظيفي، وغموض الدور والعلاقات في العمل والمشاركة في صنع القرار على التوالي.

كما اشارت نتائج الدراسة الى لجوء عينة البحث في حال زيادة ضغوط العمل الى اساليب عدة اهمها طلب الاجازة والنقل ثم الاستقالة على التوالي، وعلى الرغم من ان هذه الدراسة اجريت على وزارة غير مدنية الا ان الدراسة الحالية استفادت من نتائجها المتعلقة بالدوران الوظيفي في المملكة.

دراسة (Al-Gamdi, 2011) بعنوان: " مرحلة التعاملات الالكترونية: تقييم مدى التقدم في عملية تطوير المواقع الحكومية في المملكة العربية السعودية."

"E-Government Stage Model: Evaluating the Rate of Web Development Progress of Government Websites in Saudi Arabia

هدفت الدراسة الى تقييم مرحلة تنفيذ الحكومة الإلكترونية في المملكة العربية السعودية من خلال مناقشة الوضع الحالي للمواقع الحكومية، وذلك بتقييم معدل التقدم في تطوير شبكة

المواقع الحكومية الحيوية في المملكة العربية السعودية باستخدام نموذج مرحلة الحكومة الإلكترونية.

واستخدمت الدراسة الاسلوب الوصفي التحليلي، وتكون مجتمع الدراسة من جميع المواقع الحكومية، وتوصلت الدراسة الى عدة نتائج من أبرزها، ان هناك تقدما ملموسا في ترتيب المملكة وفقا لتقارير الأمم المتحدة.

كما أن تلك النتائج لا تزال متواضعة مقارنة مع توقعات الحكومة السعودية وان هذه النتائج لا تتناسب مع ما حققته بعض دول الخليج المجاورة مثل البحرين والإمارات العربية المتحدة، ولاحظت الدراسة عدم اهتمام بعض الوزارات في هذه المسألة الحيوية. ويتضح هذا من عدم تطور مواقعها على شبكة الإنترنت بشكل كامل، أو عدم وجود مواقع لهذه الاجهزة لغاية الان.

دراسة (Al shehri & Drew, 2010) بعنوان:" تحديات تبني خدمات الحكومة الإلكترونية في المملكة العربية السعودية من منظور جاهزية المواطن."

Challenges of e-Government Services Adoption in Saudi Arabia from " an e-Ready Citizen "Perspective

هدفت الدراسة إلى التعرف على التحديات والعقبات التي تؤثر على اعتماد خدمات الحكومة الإلكترونية في المملكة العربية السعودية من منظور المواطن، استخدم الباحثان في هذه الدراسة أساليب البحث النوعي والتي تشمل المقابلات والاستبيانات الالكترونية، ومن أهم نتائج هذه الدراسة تحديد بعض التحديات التي من المحتمل أن تؤثر على اعتماد خدمات الحكومة الإلكترونية مثل: البنية التحتية ضعف، وقلة المعرفة حول الحكومة الإلكترونية، والافتقار إلى أمن وخصوصية المعلومات، وعدم وجود الأفراد المؤهلين وأخيرا قدم عددا من الاستراتيجيات المهمة لتنفيذ مشروع الحكومة الالكترونية في المملكة العربية السعودية.

دراسة (العمري، ٢٠١٠) بعنوان: " التطور الاداري في المؤسسات العامة السعودية من وجهة نظر العاملين".

هدفت الدراسة الى التعرف على واقع التطوير الاداري في المؤسسات العامة وفيما إذا كان هناك علاقة بين المجالات التنظيمية (الانظمة، الهيكل التنظيمي، تكنولوجيا المعلومات،

الموارد البشرية) والتطوير الاداري، وكذلك معرفة فيما إذا كان هناك اختلاف في تصورات العاملين تعزى للعوامل الديموغرافية.

تكون مجتمع الدراسة من (٥٢٨٨) فردا موزعين على ثلاث مؤسسات، وتم اختيار عينة عشوائية طبقية تناسبية من (٦٦٣) فردا، وتوصلت الدراسة الى عدد من النتائج من ابرزها: ان المتوسط العام لمجالات الانظمة كان مرتفعا بينما المتوسط العام لمجالات الهيكل التنظيمي وتكنولوجيا المعلومات والموارد البشرية كان متوسطا، كما اظهرت النتائج وجود علاقة ذات دلالة احصائية بين المتغيرات المستقلة مجتمعة والتطوير الاداري، وكذلك وجود فروق ذات دلالة احصائية في وجهات نظر العاملين تجاه العلاقة بين المجالات التنظيمية والتطوير الاداري تعزى للعمر والخبرة والمؤهل العلمي.

أجرى (العتيبي،٢٠٠٨) دراسة بعنوان موقف القيادات الإدارية من تفويض السلطة وأثره على إنجاز الأعمال دراسة تطبيقية على منظمات الخدمات العامة في مدينة جدة في المملكة العربية السعودية.

هدفت الدراسة إلى معرفة مدى تطبيق منظمات الخدمات العامة لتفويض السلطة ، والتعرف على التحديات والعوائق التي تحد من ممارسة التفويض، وأجريت الدراسة الميدانية على قيادات الإدارة الوسطى .و كان مجتمع الدراسة مؤلفا من (٢١٥) مديرًا وتم اختيار العينة منهم بطريقة عشوائية بسيطة بلغت (١٩٦) مديرًا، وأوضحت هذه الدراسة عددًا من النتائج الهامة، منها محدودية التفويض في المنظمات، وأوصت الدراسة بضرورة ترسيخ وتنظيم التفويض وذلك نتيجة للخبرات والكفاءات التي تتميز بها هذه المنظمات وقيادتها.

دراسة (العطوي، ٢٠٠٨) بعنوان: "أثر استخدام تكنولوجيا المعلومات على التطوير التنظيمي من وجهة نظر المديرين في الوزارات السعودية".

هدفت الدراسة الى التعرف على واقع ومستوى تكنولوجيا المعلومات المستخدمة في الوزارات السعودية بهدف احداث التطور التنظيمي، وتكون مجتمع الدراسة من جميع القيادات الادارية المستخدمة لتكنولوجيا المعلومات في الوزارات والبالغ عددها (٢٢) وزارة، وتم اختيار عينة عشوائية من (١١) وزارة بلغ عدد افراد العينة (٢٨٥) مديرا، باستخدام المنهج الوصفي التحليلي توصلت الدراسة الى عدد من النتائج من اهمها عدم وجود اثر ذو دلالة احصائية لأبعاد المتغير المستقل تكنولوجيا المعلومات (المكونات المادية، البرمجيات، نظم الاتصالات الحديثة)

على التطوير التنظيمي، مع وجود اثر ذو دلالة احصائية لمهارات مستخدمي تكنولوجيا المعلومات على التطوير التنظيمي، وكذلك وجود فروق في تصورات المديرين لأثر تكنولوجيا المعلومات على التطوير التنظيمي تعزى للعمر والمسمى الوظيفي والمؤهل العلمي دون سنوات الخبرة.

دراسة القحطاني (٢٠٠٧) بعنوان: " معوقات التطوير التنظيمي وحلولها: دراسة مسحية. على الأجهزة الحكومية المركزية بمدينة الرياض"

هدفت الدراسة إلى التعرف على معوقات التطوير التنظيمي في الأجهزة الحكومية المركزية في المملكة العربية السعودية، وتمت دراسة المعوقات التالية، المعوقات الإدارية، معوقات تنمية الموارد البشرية، المعوقات السلوكية والتقنية، الاستراتيجية، الهيكلية، واعتمدت الدراسة على المنهج المسحي الوصفي وتكون مجتمع الدراسة من الموظفين بالمراتب (١٠-١٥) وتم التطبيق على عشر وزارات وبلغ حجم العينة العشوائية القصدية (٣٣٧) موظفاً، وتوصلت الدراسة إلى عدداً من النتائج من أهمها في الجانب الإداري كثرة الخطوات الإجرائية للمعاملات، وضعف الاهتمام بالبحوث العملية، ومن أهم المعوقات البشرية ضعف الاهتمام بالحوافز المعنوية، وقلة مشاركة الموظفين في عملية صنع القرارات التطويرية، ومحدودية الحوافز المادية.

دراسة آل الشيخ (٢٠٠٧) بعنوان: "الفساد الإداري: أنماطه وأسبابه وسبل مواجهته من وجهة نظر المدانين بممارسته والمعنيين بمكافحته بالمملكة العربية السعودية "نحو بناء نموذج لمكافحته".

هدفت الدراسة إلى معرفة أنماط الفساد الإداري وأسبابه وسبل مواجهته والمعوقات التي تواجه جهود مكافحته، ومن ثم العمل على وضع نموذج مقترح لمكافحة الفساد الإداري بالمملكة، وقد استخدم الباحث في جمع البيانات أداتين هما الاستبانة والمقابلة، ومن النتائج التي توصلت إليها أن أكثر أنماط الفساد الإداري شيوعاً من وجهة نظر المعنيين بالمكافحة :الوساطة، هدر الوقت العام وضعف الالتزام بساعات الدوام، استخدام الأجهزة والمعدات العائدة للإدارة لإنجاز المصالح الشخصية، التحيز والمحاباة ، اشتغال الموظف العام بالتجارة دون أذن نظامي، وأن أكثر الأسباب التي تؤدي إلى الفساد الإداري عدم تطبيق نظام المساءلة بشكل دقيق، ضعف الوازع الديني، القصور الإعلامي في توعية الناس بأضرار وأشكال الفساد الإداري، ضعف أجهزة الرقابة الداخلية في الوزارات والمصالح الحكومية والمؤسسات والشركات، الجشع المادي، على التوالي.

دراسة الشهري(٢٠٠٦) بعنوان: "إصلاح الإدارة العامة في المملكة العربية السعودية: دراسة تحليلية على معوقات سياسات أجهزة التنمية الإدارية".

هدفت هذه الدراسة إلى معرفة تحديات أجهزة التطوير الإداري خلال الفترة (١٩٩٠-٢٠٠٥) والتي ساهمت في الحد من كفاءة وفعالية هذه الأجهزة، ومعرفة ملائمة الخطط الحالية التي تستخدمها أجهزة التطوير الإداري مع معايير التخطيط الاستراتيجي، وأيضاً الوقوف على مدى التنسيق والتعاون ما بين أجهزة التطوير الإداري من جهة والأجهزة الحكومية من جهة أخرى. بالإضافة إلى معرفة تأثيرات عناصر البيئة السعودية على مجهودات التطوير الإداري.

اتبع الباحث في دراسته المنهج الوصفي والتحليلي، وحدد مجتمع الدراسة بالمديرين وأخصائيي التطوير العاملين في أجهزة التطوير الإداري في المملكة، بسحب عينة احتمالية طبقية، وبلغ عدد مفردات العينة (٢٣٢) مفردة، وكان أهم النتائج عدم توافق الخطط المعمول بها في أجهزة التطوير مع معايير التخطيط الاستراتيجي، كذلك عدم المشاركة الفعلية من قبل أخصائي التطوير في أجهزة التطوير والأجهزة الحكومية في صياغة الخطط الحالية.

دراسة مسلم (٢٠٠٥) بعنوان: "أثر القدرات الإبداعية للمديرين والسياق التنظيمي على مستوى ومحتوى تطوير المنظمات السعودية".

هدفت الدراسة إلى بناء نموذج نظري يصف محددات وأثار عمليات التطوير التنظيمي واختباره تجريبياً على عينة قوامها (٥٢) منظمة سعودية حكومية وخاصة، واعتمدت الدراسة على المنهج المسحي الوصفي، من خلال استخدام الاستبانة كأداة لجمع البيانات، لاختبار النموذج، وتوصلت الدراسة إلى عدد من النتائج من أهمها أن الخلل في الهيكل التنظيمي وعلاقات العمل داخل المنظمة يُعتبران من أبرز معوقات التطوير التنظيمي في المنظمات الحكومية السعودية، إضافة إلى محدودية تفويض الصلاحيات، وعدم فاعلية نظام الحوافز.

دراسة (صقر، ٢٠٠٤) بعنوان: " الاصلاح في المملكة العربية السعودية."

"Reform in Saudi Arabia"

هدفت الدراسة الى التعرف على جوانب الاصلاح والمحددات التي تعيق عملية التطوير والإصلاح في المملكة، وتناول الباحث عدد من المحاور الاصلاحية تتمثل في الاصلاح الاداري والسياسي والاقتصادي، وانتهج الباحث اسلوب الوصفي التحليلي، لتقديم منهجية شاملة لمعالجة المعوقات الاصلاحية، وذلك من خلال تحديد اهم عناصر العملية الاصلاحية المؤثرة في المرحلة

الحالية، مثل قضية ارتفاع معدل النمو السكاني وإدارة الموازنة بفعالية أكبر، اضافة الى بعض التحديات الاقليمية والدولية.

وتوصلت الدراسة الى عدة نتائج كان اهمها: النهج الاداري والتنظيمي الحالي لا يتماشى مع التقدم المنشود، وعدم وجود استراتيجية شاملة للإصلاحات الادارية والاقتصادية تضم في ثناياها التحديات التنظيمية والإدارية، وأوصت الدراسة بعد تقيم نموذج اصلاح شامل بإيجاد موقع الكتروني تفاعلي بين المسئولين والمواطن.

دراسة الشقاوي (٢٠٠٢) بعنوان: "نحو أداء أفضل في القطاع الحكومي في المملكة العربية السعودية".

هدفت الدراسة إلى تسليط الضوء على نقاط القوة ونقاط الضعف في أداء القطاع الحكومي، وتوضيح مفهوم الإنتاجية وإدارة الأداء في أجهزة القطاع الحكومي، ومراجعة وتقييم أبرز التجارب الدولية لإصلاح أجهزة القطاع الحكومي، منها الولايات المتحدة الأمريكية كندا ونيوزيلندا وأستراليا وبريطانيا. واستعراض تجربة المملكة العربية السعودية في إصلاح الجهاز الحكومي خلال خمسة وثلاثين عاما، دراسة نظرية اعتمد فيها الباحث على المنهج الوصفي من خلال مسح الأدبيات والدراسات السابقة والاستشهاد بنتائجها.

وخلصت الدراسة إلى عدد من النتائج أهمها أن أبرز معوقات الإنتاج وإدارة الأداء في القطاع الحكومي هي: تشعب أعمال الحكومة، المعوقات الإدارية والتنظيمية، ضعف كفاءة وفاعلية النفقات العامة، وتقادم الأنظمة واللوائح الإدارية والمالية.

دراسة دياب (٢٠٠١) بعنوان: "العلاقة بين تصميم الوظيفة وشكل الهيكل التنظيمي في المملكة العربية السعودية".

هدفت الدراسة إلى التعرف على العلاقة بين تصميم الوظيفة والشكل الذي سيتخذه الهيكل التنظيمي، وما يترتب على ذلك من آثار تنظيمية وإدارية، وهدفت إلى الحد من الازدواجية وتكرار الجهود وعدم وضوح السلطات والصلاحيات، كما هدفت إلى توضيح مدى تأثير البيئة الداخلية والخارجية على طريقة وتصميم الهياكل التنظيمية وتأثير ضيق واتساع نطاق الإشراف على الهياكل التنظيمية، وبيان طبيعة وخصائص الهياكل التنظيمية في المملكة العربية السعودية. استخدم الباحث المنهج الاستنباطي مستخدما الملاحظة المباشرة باعتبارها دراسة استطلاعية بالدرجة الأولى ثم باستخدام أداة الاستبيان.

وأهم النتائج التي توصلت إليها الدراسة عدم تحديث الهياكل التنظيمية بشكل دوري أدى إلى اختلال في الهياكل وعدم مواكبة المستجدات البيئية والوظائف المستحدثة، عدم إشراك المسئولين المباشرين في عملية التطوير التنظيمي أدى إلى نقص المعلومات الهامة والضرورية للحد من التضخم التنظيمي والوظيفي.

دراسة البيشي (٢٠٠١) بعنوان: "دراسة تحليلية للأجهزة الإدارية المركزية في المملكة العربية السعودية وسبل تطويرها".

هدفت الدراسة إلى إبراز المعوقات التي تعاني منها الأجهزة الحكومية في المملكة وكيفية التغلب عليها وتوصل الباحث إلى أن أهم تلك المعوقات طول الإجراءات وتعقيدها، قلة وجود أدلة إجراءات العمل، ضعف استخدام التقنية الحديثة في إنجاز العمل، الافتقار لوجود بيئة عمل مناسبة، ضعف التنسيق بين الأجهزة ذات العلاقة، وبين الوحدات الإدارية داخل الجهاز الواحد، صعوبة تحديث الأنظمة بما يتفق مع مستجدات العمل، قصور في درجة وضوح الأهداف والاختصاصات والمهام، عدم ملائمة نظم المعلومات، الازدواجية والتداخل في مهام الوحدات الإدارية، تفشي ظاهرة الواسطة.

دراسة الملحم (٢٠٠٠) بعنوان: " التنظيم وإعادة التنظيم الإداري في الجهاز الحكومي :الأسس والمبادئ والأهداف: دراسة تحليلية لتجربة المملكة العربية السعودية" .

هدفت الدراسة إلى تحليل تجربة المملكة في إنشاء وتنظيم وإعادة تنظيم الأجهزة الحكومية وتوصل الباحث إلى عدد من النتائج أهمها عدم وجود استراتيجية وطنية شاملة لتطوير الأجهزة الحكومية، كما أن تعقيد الإجراءات الإدارية، وكثرة النماذج المستخدمة، من أهم المعوقات التنظيمية وأخيرا عدم تحديث الأنظمة واللوائح المالية والإدارية بما يتناسب مع الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية المستجدة.

دراسة الهيجان (١٩٩٩) بعنوان: "تجربة المملكة العربية السعودية في مجال الإصلاح الإداري خلال مائة عام (١٣١٩-١٤١٩)".

هدفت الدراسة إلى التعرف على تجربة الإصلاح الإداري خلال مائة عام (١٣١٩-١٤١٩) في المملكة العربية السعودية، ونظرا لطول الفترة المحددة للدراسة وصعوبة تناول جميع تفاصيلها اقتصرت الدراسة على إبراز بعض جوانب تجربة الإصلاح الإداري، وتطوير وتحسين

واقع الجهاز الحكومي وأدائه في المملكة العربية السعودية، حيث قسمت الدراسة إلى ثلاثة مراحل معتمدة على المساهمات العملية في الإصلاح والتطوير التنظيمي وليست وفقا للمراحل الزمنية، معتمدة على المداخل التي مر بها الإصلاح الإداري وهي:

أولاً: مدخل التعليمات والأنظمة، واقتصر الحديث على مجالي الشؤون المالية والموظفين.

ثانياً: مدخل الخبرة الأجنبية، وأبرزها صندوق النقد الدولي، البنك الدولي للإنشاء والتعمير، لجنة التعاون الفني للأمم المتحدة، ومؤسسة فورد.

ثالثاً: مدخل الخبرة السعودية، تمثلها اللجنة العليا للإصلاح الإداري (سابقا) والأجهزة المساعدة لها، الإدارة العامة للاستشارات.

استخدم الباحث المنهج الوصفي التاريخي لسرد أحداث تجربة الإصلاح الإداري ولم تقدم نتائج محددة سوى بعض الملاحظات والخلاصات النهائية التي تشيد بإنجازات أجهزة الإصلاح الإداري.

دراسة الطجم (١٩٩٩) بعنوان: "وحدات التطوير الإداري في الأجهزة العامة السعودية على ضوء مفاهيم واستراتيجيات التطوير الإداري".

هدفت الدراسة إلى تحديد واقع وحدات التطوير الموجودة داخل الأجهزة الحكومية منذ العام (١٩٨٩) عن طريق الدراسة الوصفية ومن ثم مقارنتها بالجانب المعياري (ما يجب أن يكون)، وقد نتج عن تلك المقارنة وجود فجوة كبيرة تتمثل في عدم الوعي بمفهوم التطوير كمنهج شمولي، وما نجم عنه من غموض الدور لتلك الوحدات، وتوصلت الدراسة إلى وجود خلل في البناء التنظيمي واختلاف المسميات والمستويات وارتباطاتها التنظيمية.

وأظهرت النتائج النقص الكبير كما ونوعا في القوى البشرية العاملة في تلك الوحدات، وأوصت الدراسة برفع المستوى الإداري لتلك الوحدات وربطها برئيس الجهاز الإداري مباشرة ورفع المستوى الوظيفي لمدراء الوحدات إلى مدير عام على الأقل، وتزويد الوحدات بالعدد الكافي من العاملين مع مراعاة التخصص المناسب لمهام الوحدات.

دراسة الزايد (١٩٩٧) بعنوان " بيئة العمل وعلاقتها بالرضا الوظيفي: دراسة تطبيقية على العاملين بحرس الحدود في مدينة الرياض"

هدفت الدراسة إلى التعرف على أهم الخصائص الاجتماعية المميزة لبيئة العمل الداخلية في حرس الحدود والمتمثلة في أسلوب القيادة والإشراف، ونوعية العمل ومحتواه، والحوافز

المادية والمعنوية المتاحة للعاملين، وعلاقات العمل السائدة بين العاملين، وفرص الترقية الوظيفية المتاحة، وطبيعة العلاقة بين خصائص هذه البيئة، ومدى تأثيرها في درجة الرضا الوظيفي للعاملين، والتوصل لوضع تصور أمثل لبيئة العمل المواتية للعاملين بما يحقق الرضا الوظيفي، ويثمر الكفاءة في الأداء.

تكونت عينة البحث من (١٥٠) فردا من العاملين بحرس الحدود في مدينة الرياض، وتوصلت الدراسة إلى عدد من النتائج اهمها؛ أن ٥٤,٩% من افراد العينة يرون أن المشاركة في اتخاذ قرارات هي مشاركة محدودة وأن أكثر من نصف مفردات العينة ترى أن هناك تقديرا للجهد الذي يبذله في العمل، وأن هذا التقدير قد يكون ماديا أو معنويا، وأن ثلثي العينة اكدت أن إدارتهم لا تتبع أسلوب تفويض السلطة والصلاحيات، وكذلك اكدت نسبة (٥٢,٩%) من افراد العينة أن العلاقة بين الرؤساء والمرؤوسين مرضية تماما، وأن (٨١،٤%) يعتقدون أن العلاقة مع الزملاء طيبة.

دراسة العامري والفوزان (١٩٩٧) بعنوان: "مقاومة الموظفين للتغيير في الأجهزة الحكومية بالمملكة العربية السعودية: أسبابها وسبل علاجها".

هدفت الدراسة إلى التعرف على أسباب مقاومة الموظفين للتغيير في الأجهزة الحكومية بالمملكة العربية السعودية واهم العوامل تأثيرا في المقاومة لتقديم التوصيات وسبل العلاج، استخدم فيه الباحثان المنهج الوصفي وتكونت العينة من (٣٥٠) موظفا من الأجهزة المركزية بمدينة الرياض ومن أهم النتائج التي خلصت إليها الدراسة وجود تسعة أسباب رئيسية لمقاومة الموظفين للتغيير في الأجهزة الحكومية بالمملكة وأبرزها أسباب ترتبط في سوء الاتصال والتنسيق بين الموظفين والقائمين على التغيير، وأسباب شخصية واجتماعية وتنظيمية كدرجة الاستعداد للتغيير، وأوصت الدراسة بإشراك الموظفين وبناء الثقة وكذلك تهيئة المنظمة وأفرادها للتغيير.

دراسة الطجم (١٩٩١) بعنوان: "مدى استجابة الوزارات والمؤسسات العامة السعودية لعوامل التغيير: دراسة ميدانية".

هدفت الدراسة إلى التعرف على طبيعة المتغيرات في المحيط الذي تعمل فيه تلك الأجهزة ومقدرتها على التعامل والتكييف مع الوضع الجديد بمرونة وانفتاح، ومعرفة طبيعة النظام الإداري الموجود إن كان نظاما مفتوحا على البيئة أو مغلقا، واعتمدت الدراسة على أدوات النموذج

المطور والتي تحتوي على خصائص وصفات للنظامين المغلق والمفتوح، واختار الباحث مجتمع الدراسة المكون من مؤسسة عامة واحدة وخمس وزارات وسحب عينة عشوائية طبقية من موظفي تلك الوزارات بمختلف المستويات الإدارية، ولدقة النتائج المتوخاة تمت مراعاة جوانب متعددة كالنوع، الحجم، النشاط، النشأة والنمو.

وخلصت الدراسة إلى أن الأنظمة الإدارية في الأجهزة المبحوثة تقع بين النظامين المغلق والمفتوح، حيث أن النتائج تشير إلى أن ما نسبته (٤٣،٥ %) من اتجاهات أفراد العينة ترى أن النظام الإداري السائد هو النظام المفتوح مقابل (٤٤ %) تراه نظاما مغلقا، والباقي (١٢ %) لم تحدد رأيها.

دراسة (حلواني واخرون، ١٩٩١) بعنوان: " القيادة الادارية والجوهر المفقود: دراسة عن العلاقات الانسانية في الادارة ومدى توافرها في الاجهزة الحكومية في المنطقة الغربية في المملكة العربية السعودية".

هدفت الدراسة الى التعرف على مقومات القيادة ودور العلاقات الانسانية في تحقيق فعالية الادارة، والتعرف على ما يواجه المرؤوسين من الجنسين من مشاكل خاصة بالعلاقة مع رؤساءهم في جهات العمل.

وتم تصميم استمارتي استقصاء لهذا الغرض، وطبق البحث على عينة عشوائية من (٥٠٠) مرؤوس، و(٢٠٠) رئيس، ومن اهم نتائج البحث توافر قدر كبير من الاهتمام بالعلاقات الانسانية لدى الرؤساء، ويضع الرؤساء قدرا جيدا من الثقة في مرؤوسيهم.

كما وجدت الدراسة ان الرؤساء ينظرون الى السلطة على انها اداة للتأثير في سلوك المرؤوسين وتحفيزهم لتحقيق الاهداف، ويرحب الرؤساء باقتراحات مرؤوسيهم، وكذلك تسود روح التعاون والمودة علاقات العمل المختلفة.

دراسة (عساف، ١٩٨٣) بعنوان " التنظيم الاداري في المملكة العربية السعودية" هدفت الدراسة الى التعرف على واقع التنظيم الاداري في اجهزة الادارة العامة متمثلة في الوزارات الاجهزة المستقلة المؤسسات العامة والأجهزة المحلية.

اتبعت الدراسة المنهج الوصفي التحليلي وقد استخدم الباحث اسلوب الدراسات النوعية والكمية معا، ووزعت اداة الدراسة (الاستبانة) على عينة عشوائية من العاملين في الاجهزة الحكومية، وأوضحت الدراسة الخصوصية البيئية للتنظيم في المملكة والمراحل التي مر بها،

وأبرزت اهم خصائص التنظيم التي من اهمها عدم الوصول الى التنظيم الاداري المناسب لغاية اعداد تلك الدراسة وكذلك بعض المشكلات البنائية والوظيفية لجهاز الادارة العامة، وخلصت الدراسة الى وجود خلل تنظيمي واضح يتمثل بعضها في التداخل والازدواجية والتضخم التنظيمي والوظيفي للجهاز.

٢,٢. الدراسات باللغة الاجنبية:

دراسة (Tajdin & Bohluli,2013) بعنوان: " Organizational Development in Cultural Organizations".

(التطوير التنظيمي في المنظمات الثقافية).

هدفت الدراسة إلى تصميم نموذج للإصلاح الإداري في المنظمات الثقافية في إيران، والإجابة على الأسئلة البحثية الرئيسية، استخدم الباحثان المنهج الوصفي وتم تصميم الاستبيانات على أساس أسئلة البحث وأهدافه، وتوصلت الدراسة إلى عدد من النتائج أهمها أن النظام الإداري الحالي غير قادر على استخدام القدرات المتوفرة لعدم كفايتها، و انه لا يتم مراعاة مصالح واضعي السياسات وصانعي القرار في النظام الإداري مع أهداف المنظمة، كما أن النموذج الإصلاحي المقترح لا يمكن الاستفادة منه في ظل الثقافة التنظيمية السائدة.

دراسة (Kane & Patapan, 2006) بعنوان: " In Search Of Prudence: The Hidden Problem Of Managerial Reform "

"" بحثا عن الحصافة: المشكلة الكامنة في الإصلاح الإداري".

هدفت الدراسة إلى توضيح مفهوم الحصافة أو تفعيل الحكمة العملية، وهي حديث الساعة وضالة الجميع كما يراها الباحثان، أشارت الدراسة إلى العلاقة الوثيقة بين (الحصافة) بمعنى القدرة على اتخاذ قرارات سديدة في ظروف معقدة باستمرار، وبين القدرة على الإصلاح الإداري، وتناولت الدراسة أفكارا قيمة تتعلق بمشكلات الإدارة العامة وكيفية إحداث التوازن بين التخلص من قيود البيروقراطية في الرقابة على متخذ القرار وبين إعطاءه الحرية الكافية مع ضمان عدم إساءة التصرف والإهمال لإحداث التطوير والتغيير المطلوب، وخلصت الدراسة إلى أن إدخال آليات السوق، وإدارة المخاطر والتكاليف، والتدريب على القيادة، مآلها الفشل بسبب عدم فهم مشكلة الحصافة.

دراسة (Moran & Brightman,2001) بعنوان: " Leading Organizational Change".

(قيادة التغيير التنظيمي).

هدفت الدراسة إلى بناء نموذج للتغيير التنظيمي حيث بين الباحثان أنه عند التفكير في التغيير وعلاقته بالأفراد فانه يجب أن ينصب التغيير على ثلاثة عناصر و هي الأهداف، الهوية، السيادة ويأتي الباحثان بنموذج جديد لاحتواء تلك العناصر، وهذا النموذج يركز على التعامل الإنساني في التغيير سمي بنموذج العنصر البشري لكونه من أهم العناصر التي تدعم وتساند وتنجح عملية التغيير أو تكون عاملا للهدم ، لان الفرد عندما يشعر بان التغيير قادم يتملكه الخوف، لذا جاء هذا النموذج ليعالج هذه العقبة من خلال التركيز على أربعة عناصر رئيسية هي : القيم، المعتقدات، السلوكيات، المهارات، لتتفاعل كل هذه العناصر مع التغيير الشخصي، والمهني، والتنظيمي.

٣,٢. ملخص بأهم نتائج الدراسات:

تشير نتائج الدراسات السابقة، الى وجود خلل تنظيمي وقيمي واضح في جهاز الادارة العامة السعودي يتطلب البحث والتدقيق في هذه التجربة، نظرا لأهمية هذه المشكلة، وانعكاساتها على الفرد والمجتمع السعودي على حد سواء، ويلاحظ ان هناك توجها لدى الباحثين والمهتمين على ما يبدو لبحث ذلك الخلل وتقييم الجهود المبذولة لمعالجته، إلا انه ومن خلال نتائج وتوصيات تلك المساهمات، يصعب القول بالوصول إلى إجابة واضحة حتى الان، فيما إذا كانت الجهود المبذولة كافية وفعالة، وتلاءم الخلل التنظيمي المزمن في الجهاز الاداري الحكومي، أم أن جهاز الادارة العامة غير مؤهل بصورته الحالية للاضطلاع بمهامه التنموية، وهو ما يدعو الى بحث هذه التجربة والتعمق في جزئياتها.

٤,٢. ما يميز هذه الدراسة عن الدراسات السابقة:

بعد الاطلاع على اغلب الدراسات في هذا الموضوع ومراجعة النتائج التي توصلت اليها تلك الدراسات وأدوات البحث المستخدمة فيها، وجد الباحث أن هناك فرقا في المشكلة المطروحة عن مشاكل تلك الدراسات وأهدافها، من عدة نواحي منها على سبيل المثال شمولية المحاور ومجتمع الدراسة والمدى الزمني التي تناولتها الدراسة الحالية.

ونتيجة لقلة الدراسات –في حدود علم الباحث- التي تناولت موضوع التطور التنظيمي في مختلف أجهزة الإدارة العامة خلال العقود الثلاثة، أو التي تناولت الموضوع بصورة غير كافية، وبناء على توصيات تلك الدراسات قرر الباحث المضي قدما في دراسة هذا الموضوع، والاستفادة من مساهمة تلك الدراسات، لتجنب معوقات البحث المحتملة، املا في الوصول الى جوهر المشكلة ومحاولة معالجتها.

الفصل الثالث

الإطار النظري

٣,١. مقدمــة:

تضطلع الدول بين الحين والآخر بوظـائف لم تكن لتختارها في واقع الحال، بل تفرض المستجدات واقعا على الدول تتغير تبعا له الأهداف والأساليب اللازمة للتعامل مع الفرص الجديدة والتي غالبا ما تكون غير متكررة، لذلك فان نجاح الدولة يعتمد على نجاح الادوات التي ستتعامل مع المستجدات وتحاول ان تتكيف معها لتعظيم المنافع واستغلال الفرص المتاحة قبل فوات الاوان.

ومن هنا يمكن الكشف عن مدى الارتباط بين دور الدولة وجهاز الإدارة العامة فيها بتطور المجتمعات وتقدمها، وهذه العلاقة التبادلية الايجابية، توضح حركة التطور في أي مجتمع، فأي تقدم في نظام الادارة العامة وأدائه ينعكس على حركة التنمية والتقدم الاقتصادي، وفي كل الاحوال يعد جهاز الادارة في الدولة محركاً أساسياً للتطور الاقتصادي والاجتماعي، كما ويتأثر جهاز الادارة العامة (الجهاز الحكومي) بالسياسة العامة، ومدى ممارسة الدولة لمختلف انواع الانشطة الاقتصادية والاجتماعية.

٣,٢. تطور دور الدولة ووظائفها:

يمكن التعرف على الاطوار المختلفة لدور الدولة من خلال مطالعة الادب الغربي في هذا الجانب، فقد اقتصر دور الدول بداية على توفير الحماية للإقطاعيين، وامتدت هذه الفكرة حتى ظهور الثورة الصناعية، حيث استمرت الدول في حماية الاسواق دون التدخل فيها، بدعوى ان قوى السوق قادرة على القيام بدور فعال في التنمية وإعادة توزيع الدخل، فقد كان مبدأ حيادية الدولة - تحت شعار دعه يعمل دعه يمر- يدعوها الى القيام بالوظائف السيادية الضرورية باعتبارها دولة حارسة فقط، والتخلي عن اي وظيفة متخصصة (الشعراوي، ٢٠٠١: ٢٠١).

ونتيجة التوسع في الانتاج، زادت رغبة اصحاب الصناعات في المحافظة على تدفق أرباحهم، ما جعلهم يتنبهون الى ضرورة وجود جهاز حكومي كفؤ، يقوم بتقديم الخدمات الضرورية وتوفير البنى التحتية وتوسيع وتعبيد الطرق وإنشاء السكك لنقل البضائع، وتوفير الاتصالات والتكنولوجيا، ليتحول دور الدولة بذلك من دولة حارسة الى دولة متدخلة.

ظهرت اثر ذلك في بداية القرن العشرين "حركة الخدمة العامة" (Public Service Movement) التي تطالب بإعداد الكوادر الادارية المدربة، لتساند الحكومة في دورها التوسعي الجديد، وتوسع الانفاق الحكومي الامريكي بشكل كبير، وتضاعف عدد العاملين في جهاز الدولة من مليون موظف الى ثلاثة ملايين موظف في الفترة (١٩٠٠-١٩٢٠)، وكذلك الامر تضاعفت

اعداد القوى العاملة في جهاز الادارة العامة للدول الاوروبية ومنها بريطانيا، المانيا وفرنسا (شعراوي، ٢٠٠١: ١٩٨).

استمر دور الدولة بالاتساع مع تحول بعض الدول من النشاط الزراعي الى الصناعي، وسيطرة بعض الدول على النشاطات الاقتصادية، بعد الغاء الملكيات الخاصة كما حدث في روسيا ١٩١٧، وزادت اعباء الدول بعد الحرب العالمية الاولى ١٩٢١ من اجل اعادة الاعمار وتعويض وإيواء المتضررين، وتوفير الخدمات الصحية الضرورية لهم.

لم تتعاف هذه الدول من اثار الحرب وتبعاتها حتى اجتاحتها الازمة الاقتصادية العالمية أو ما يعرف "بالكساد العظيم" ١٩٢٩، ما أرغم الحكومات على التدخل في الانشطة الاقتصادية والاجتماعية للتخفيف من حدة اثار تلك الكارثة كالفقر والبطالة، لذلك لم يسع تلك الدول إلا التخلي عن مبدأ الاقتصاد الحر والاتجاه للتدخل المباشر، للحيلولة دون الوقوع في الازمات مجددا.

ومع تزايد الشعور بقدرة الدولة على حل المشكلات وتحسين المستوى المعيشي للمواطنين، ارتفعت التوقعات تبعا لازدياد الثقة بأداء الحكومة، واستمرت الدولة في تلبية الاحتياجات المتجددة عن طريق الاستثمار المباشر للموارد، وتحول دورها مرة اخرى من دولة متدخلة الى دولة منتجة.

وقد ترهل الجهاز الاداري للدولة نتيجة اتساع وتنوع قاعدة الوظائف والنشاطات التي تديرها، فظهرت في اواخر الستينيات من القرن الماضي دعوة الى احداث تغيير جذري في الادارة العامة نظرا لازدياد الوعي السياسي والاجتماعي والمطالب المتزايدة للحد من الانشغال بموضوع الكفاءة والالتفات الى تحقيق العدالة في توزيع الثروة، من خلال الادارة العامة الجديدة وانحسار دور الدولة.

ترجع الاصول الفكرية لمدرسة الادارة العامة الجديدة الى دراسة قدمها جورج فردركسون (George Frederickson) بعنوان" نحو إدارة عامة جديدة"، حيث كانت هذه الدراسة بمثابة المطالبة ليس فقط بجهاز اداري قادرا على تنفيذ السياسات بكفاءة ولكن قادرا على التأثير في تلك السياسات أيضا.

اقترح فريدركسون ان يتصف الجهاز الحكومي الجديد باللامركزية والمشاركة الواسعة مع المستفيد من الخدمة (المواطن)، وبذلك يتحول مركز الاهتمام أو وحدة التحليل من الانسان داخل المنظمة الى متلقي الخدمة، على غرار النجاحات التي حققها القطاع الخاص نتيجة الاهتمام بالعميل.

انطلاقا من هذا الاتجاه أصبح الهدف العام هو تقليص دور الدولة عن طريق تقليص حجم الموظفين (Downsizing) بتشجيع التقاعد المبكر ووقف التعيينات الجديدة، وإلغاء أو دمج الوحدات، من اجل اتاحة الفرصة للقطاع الخاص، لممارسة دور أكبر في إدارة التنمية، واضطلاعه بمسئولياته، واقترح بيع المؤسسات العامة على القطاع الخاص، بصيغة العقد الخارجي بمعنى خصخصة الادارة لا بيع الملكية، وظهرت نتيجة لتلك العمليات مفاهيم الجودة الشاملة للخدمة.

ظهرت دعوات في بداية السبعينيات تطالب بإعادة اختراع الحكومة، حيث لا ترى هذه الحركات في بيع المؤسسات ولا في خصخصتها الحل العلمي، واقترح كل من ابسون (Obsone) وجيبلر (Gaebler) تغيير ثقافة البيروقراطية المبنية على اللوائح والتعليمات الى ثقافة التمكين والإبداع لإيجاد حكومة رواد (Entrepreneur) على نفس مستوى اداء القطاع الخاص مع إدراك الفرق الشاسع بين المنظمات العامة والخاصة، من حيث عدم تأثر المنظمات العامة بقوى السوق، واختلاف طبيعة العلاقة مع المنتفعين كون المنتفع من المنظمات العامة يعتبر مالكا للحكومة التي تقوم بتمثيل مصالحه.

وفي بداية التسعينيات ظهر مفهوم إدارة شؤون الدولة والمجتمع، في محاولة لدمج كل الاطراف الفاعلة من قطاع خاص ومؤسسات المجتمع المدني ليتحمل كل منها اعباءه، ويأخذ دورا في إدارة التنمية والمساهمة في تقديم الخدمات.

نلاحظ مما سبق ان موضوع تدخل الدول في النشاط الاقتصادي كان مثارا للجدل على المستوى الأكاديمي والعملي، فمن جهة اولى، نجد ان هناك من يطالب الدول بالعودة الى وظائفها التقليدية للدفاع، والأمن، والقضاء وتوفير الخدمات العامة، ويدفع بهذا الاتجاه بعض الجهات الدولية المانحة للقروض، وتلجأ هذه الجهات عادة الى ربط المنح او القروض بمدى تطبيق الدول للشروط او النموذج القائم على أساس إعادة الهيكلة وإصلاح الادارة العامة، ومن جهة اخرى تتجه بعض الحركات الشعبية او الحزبية داخل الدول إلى توسيع دور الدولة وتوفير الرفاهية لمواطنيها.

وقد تابعت علوم الادارة هذه الحركة والتطور في دور الدولة، وقدمت في ذلك عدد من النظريات، لمساعدة هذه الدول على تنظيم حركتها وتوفير فهما أعمقا لما تقوم به هذه الدول باعتبارها منظمات كبيرة.

٣,٣. مفهوم التنظيم وإشكالية المصطلحات:

يرجع مصطلح التنظيم لغة الى الفعل "نظم" ومنه نظم ينظم نظما فهو منظوم، كما يمكن ان يكون بالتشديد، وقولك نظّمت اللؤلؤ اي جمعته في سلك او خيط ونحوه، وفي المصدر نقول منظوم ومنظومة، والصفة منتظم ومنتظمة (ابن منظور، ١٩٨٣: ٤٤٦٩)، اما منظمة فهي كلمة مشتقة ولا أصل لها في المعاجم، ويمكن استخدامها تجاوزا نظرا لشيوع الاستخدام في الادب الاداري.

فالتنظيم اصطلاحا لا يختلف عنه لغة، حيث يرى بعض الكتاب بانها وظيفة ادارية تسعى الى تحديد وتجميع النشاطات الخاصة بالمنشأة وتوزيعها على الموظفين، كل حسب اختصاصه، كما توضح مختلف العلاقات الداخلية بين الاقسام والموظفين، وخارجيا بين المنشأة والمتعاملين معها، وتبين خطوط الاتصال ومراكز القوى في الهيكل التنظيمي، وحجم الوحدات العاملة، (المزجاجي، ١٩٩٢: ٧٦).

وبالنظر الى عملية التنظيم كوظيفة فردية من وظائف المديرين، يعرف (Drucker,1968) عملية التنظيم بقوله: "المدير ينظم يعني انه يحلل الانشطة والقرارات والعلاقات الضرورية، ويصنف العمل بتقسيمه الى انشطة قابلة للإدارة، ويقسم الانشطة الى وظائف قابلة للإدارة، ويجمع هذه الوحدات والوظائف في هيكل تنظيمي، ويختار الاشخاص لإدارة هذه الوحدات وأداء الوظائف".

ترى الدراسة الحالية ان عملية التنظيم الاداري هي: **" وظيفة ادارية مستمرة، تعنى بتحليل الاهداف والخطط والسياسات التنظيمية، بهدف التعرف على شروط الفعالية اللازمة لاتخاذ قرارات التصميم التنظيمي الاربعة (تقسيم العمل، تجميع الوظائف، نطاق الإشراف، توزيع السلطة."**

قبل البدء باستعراض اهمية وخصائص عملية التنظيم والتعرف على مكوناتها، لا بد من التمييز بين المصطلحات المتداخلة التي قد تؤثر على وضوح المفهوم وذلك من ثلاثة جوانب:

١. **الجانب الاول:** تدعو الحاجة بداية الى التمييز بين مصطلح التنظيم كوظيفة من وظائف الادارة والتنظيم كوحدة او منظمة (كيان)، حيث يستخدم بعض الكتاب مصطلح التنظيم ويقصد به المنظمة او المنشأة (حريم، ٢٠٠٦: ١٤٣)، فالمنظمة (Organization) هي عبارة عن مجموعة من الأفراد (شخصين أو أكثر) يعملون معا في ظل ترتيب معين أو إطار هيكلي يحكم علاقاتهم من أجل تحقيق هدف جماعي أو مشترك، (مخيمر، ٢٠٠٤) وهناك اشكال عدة للمنظمات، كالمؤسسة، الشركة، الوزارة وغير ذلك من الاشكال التنظيمية.

في حين ان وظيفة التنظيم (Organizing Process) هي احدى الوظائف الادارية الاربعة (التخطيط، التنظيم، التوجيه والرقابة)، وتختص هذه الوظيفة بتحديد اوجه النشاط وتوزيعه على العنصر البشري بطريقة واضحة تضمن انسياب العمل ومعرفة الادوار المنوطة بشاغل الوظيفة والسلطات والمسئوليات لكل فرد أو قسم داخل المنظمة، وقد تم التعرف على هذا المفهوم سابقا، وعليه تستخدم الدراسة الحالية مصطلح التنظيم للإشارة الى هذه العملية، بينما تستخدم كلمة منظمة للتعبير عن الكيان او المنشأة.

٢. **الجانب الثاني:** بالنسبة للفرق بين المهمة والواجب والمسئولية، فيمكن القول ان المهمة (Task) هي العنصر او العناصر الاساسية التي تمثل الواجب، او الخطوات المنطقية والضرورية لأداء الواجب، بينما الواجب (Duty) يتكون من مهمة او عدد من المهام التي تكون النشاط الابرز في اداء العمل، اما المسئولية (Responsibility) فتتكون من واجب او عدد من الواجبات التي تصف وتحدد الغاية الرئيسية او سبب وجود الوظيفة. (Luisetal 2012: 93)، ويمكن ترتيبها تصاعديا من الاصغر الى الاكبر كما يلي (المهمة ثم الواجب فالمسؤولية).

٣. **الجانب الثالث:** الفرق بين التنظيم والتنسيق، تمت الاشارة الى مفهوم التنظيم سابقا، اما معنى التنسيق لغة فهو التنظيم على حد سواء، وما كان على طريقة نظام واحد (ابن منظور، ١٩٨٣: ٢٥١١)، وفي معجم العين الانتظام يعني الاتساق، وان ما ليس له نظام لا تستقيم له طريقة (الفراهيدي، ٢٠٠٤: ٢٣٨)، فالتنسيق يتعلق بالمزامنة والترتيب بين العناصر وفقا للأولويات المحددة مسبقا.

يمكن توضيح هذه المصطلحات بالرجوع الى الاستخدامات الشائعة لها، فالتنظيم يشير الى ضم العناصر في مجموعات وفقا لخصائص عامة، دون اعتماد نمط او نسق يفصل بين العناصر، اما التنسيق فيعمل على توحيد خصائص المجموعات ومفرداتها وفق نسق وشروط تفصيلية، ويمكن تمثيل ذلك باصطفاف الأفراد، فان كان الاصطفاف في خطوط مستقيمة دون اي محددات اخرى فهو التنظيم، بينما اصطفافهم في خطوط مستقيمة حسب الطول او حسب عدد الافراد في كل خط يعد ذلك تنسيقا.

ترى بعض الدراسات ان هناك فرقا بين التنسيق والتنظيم باعتبارهما عمليتين منفصلتين من عمليات ووظائف الإدارة، مستشهدة بما قدمه بعض علماء الإدارة امثال هنري فايول (المزجاجي، ١٩٩٢: ٧٥) (الفضيل رتيمي، ٢٠٠٩: ١٥٢).

إن اعتبار التنسيق من الوظائف والعمليات الادارية الاربعة هو بخلاف ما جاءت به نظرية التقسيم الاداري للعالم هنري فايول، حيث انه اقترح الوظائف الاربعة (التخطيط، التنظيم، التوجيه، الرقابة) (حريم، ٢٠٠٦: ٥٦)، زد على ذلك الفرق الواضح بين مبادئ الادارة ووظائف الادارة (جوزيف وحديد، ٢٠٠١)، فالتنسيق وفقا لفايول هو مبدأ وليس وظيفة او عملية.

من جهة أخرى، ترى تلك الدراسات ان غياب التنسيق، لا ينفي عن المنظمة صفة التنظيم، بيد ان هذا الطرح قد يكون صحيحا ان كان غياب التنسيق جزئيا وبدرجة غير ملحوظة، مع هذا يعتبر من عيوب التنظيم، اما غياب التنسيق كليا مع بقاء صفة التنظيم، فهذا من غير المحتمل ويناقض واقع العمل.

٤,٣. عملية التنظيم Organizing Process

أن التطور في مضمون وظيفة الدولة، قد أحدث بالتبعية تطورا آخر في درجة نمو الإدارة من حيث وظائفها وتنظيماتها وفي أجهزتها الإدارية وعناصرها الإنسانية، وليس فقط في شكل الدولة.

وتقوم الدول بين الحين والآخر بتنظيم وإعادة هيكلة اجهزتها بما يتناسب والدور الجديد الذي تفرضه التطورات والخطط التنموية الشاملة، وتمتاز عملية التنظيم هذه عن باقي العمليات الإدارية بقدرتها على تحويل الطموحات الى واقع ملموس.

٥,٣. خطوات التنظيم:

يشكل العمل المنوط بالموظف، الحجر الاساس في البناء التنظيمي، حيث ان الوظائف الكلية للمنظمة يجري تقسيمها وتجزئتها الى وظائف فرعية مثل المحاسبة والمشتريات وغيرها من الوظائف التي تعمل معا على تحقيق هدف المنظمة، وعند الانتهاء من عملية تصميم الوظائف، يتكون عدد كبير من الوظائف المتخصصة غير المترابطة، يصعب التعامل معها وإدارتها بصورتها المنفردة، ولا بد من تجميعها على اساس معين وبطريقة فنية منتظمة ومنسقة بصورة اقسام او وحدات.

وبعد تجميع الوظائف، وتكوين الوحدات يتعين على القائمين بعملية التنظيم تحديد عدد الوظائف في كل مجموعة، وهو ما يعرف بنطاق الاشراف، اي تحديد عدد الافراد الذي يمكن للشخص ان يشرف عليهم بفعالية، ومن ثم يتم منح الرئيس الحق في اصدار الاوامر وتوجيه

المرؤوسين واتخاذ القرارات اللازمة لتحقيق الهدف المنوط بكل وظيفة، ويطلق على هذه العملية توزيع السلطة.

نظرا لأهمية التعرف على خطوات عملية التصميم التنظيمي باعتبارها قرارات جوهرية تؤثر في مكونات وحركة المنظمة الحالية والمستقبلية، وانسجاما مع التعريف الذي اختارته الدراسة الحالية، لا بد من توضيح الاساس المنطقي لصناعة قرارات التصميم التنظيمي.

تستخدم بعض الكتابات مصطلح خطوات عملية التنظيم، في حين تستخدم مصطلح قرارات التصميم التنظيمي في كتابات أخرى، ولا نجد ما يمنع من ذلك كون الاختلاف يعد شكليا، ونجمل هذه القرارات فيما يلي (Robbins, 1997: 151):

٣,٥,١. تقسيم العمل والتخصص (specialization):

يعتمد هذا القرار على طريقة تقسيم الوظائف من اجل توزيعها على الأفراد، وهو ما يعرف بعملية تصميم العمل، ان تصميم العمل او حتى اعادة تصميمه قد يوفر (٢٥%) من عدد العاملين احيانا، ونسبة (٥٠%) من الوقت المطلوب، اضافة الى اختصار (٨٠%) من الاجراءات غير الضرورية تقريبا،(Wheelen and Hunger, 2006: 231)

يعتبر تصميم العمل (job design) من اهم العناصر لتحقيق الفعالية على مستوى المنظمة، فبالقدر الذي يراعى فيه التوازن بين المهارات والمعرفة المطلوبة، وبين إشباع حاجات الموظف المادية والمعنوية، تكون الفرصة أكبر لتحقيق الفعالية والنجاح المطلوب.

تتأثر عملية تصميم العمل بتدفق وتسلسل العمل (Work Flow)، وهي عبارة عن سلسلة من الاجراءات تفيد في التأكد من ان كل وظيفة في المنظمة تستقبل مدخلا معينا من العمل وتضيف اليه قيمة معينة وتمرره الى قسم أو موظف، كما ويتأثر تصميم العمل بالعلاقة التبادلية بين استراتيجية المنظمة والهيكل التنظيمي، لذا لا بد من مراعاة الابعاد التالية عند التصميم العمل (Luis And Et.Al, 2012: 91):

١. **مضمون العمل (Job Content)** ويشير الى مجموع المهام والواجبات والمسؤوليات التي يحتوي عليها العمل، ويمكن النظر الى محتوى العمل من جانبين:

أ- نطاق او مدى العمل (**Job Range**) وتمثل عدد الواجبات المرتبطة بالعمل (افقيا) من حيث محدوديتها ان كانت روتينية او تعددها ان كانت متجددة.

ب- عمق العمل **(Job Depth)** وتمثل درجة حرية التصرف والرقابة الذاتية التي توفرها الوظيفة.

٢. **متطلبات العمل (Job Requirement)** وهي مواصفات وخصائص تتعلق بشاغل الوظيفة كالمؤهلات والمهارات اللازمة لإنجاز العمل.
٣. **ظروف العمل (Job Context)** وتشير الى الخصائص المادية وغير المادية للبيئة التنظيمية التي يمارس فيها العمل كالتهوية والتجهيزات.
٤. **علاقات العمل (work relationship)** وتشير الى مدى قوة العلاقات الرسمية بين الموظفين والاقسام من جهة، ومدى قوة العلاقة بين المنظمة والبيئة الخارجية من جهة اخرى.

٣,٥,١,١. مداخل لتصميم العمل

وفقا لشروط الفعالية المناسبة لكل منظمة ومدى اهتمامها بالعمل أو بالعاملين، هنالك خمسة مداخل يمكن اتباعها ومنها (Luis and et.al, 2012: 91):

١. تبسيط العمل (work simplification).
٢. توسيع العمل (job enlargement).
٣. التدوير الوظيفي (job rotation).
٤. اثراء العمل (job enrichment).
٥. التصميم بأسلوب فرق العمل (work team).

اولا: تبسيط العمل work simplification

تجزئة العمل الى مهام بسيطة غير قابلة للدمج او الالغاء ويمكن تكرارها بسهولة، لتعظيم الفعالية وتحقيق معدلات اداء عالية، خصوصا في بيئة العمل المستقرة التي تتصف بالروتينية، إلا ان هذا الأسلوب في التصميم يقلل من الرضا الوظيفي ويقود الى معدلات مرتفعة من الدوران الوظيفي، نتيجة الملل وعدم لمس أثر ما يضيفه العامل من قيمة الى العمل، ومدى اهميته للآخرين وللمنظمة.

ثانيا: توسيع العمل job enlargement

هو إضافة مهام جديدة للعمل، من نفس طبيعة الواجبات الوظيفية، للقضاء على الملل وتجنب الشعور بالإرهاق نتيجة التخصص والرتابة المفرطة في اداء نفس العمل لمدة طويلة.

يعتبر هذا الأسلوب مكلفا ويتطلب تدريبا اضافيا على المهارات الجديدة، وزيادة الاجور مقابل العبء الجديد للعمل المضاف، لم يحقق هذا الاسلوب الرضا والدافعية الكاملة للموظف إلا

في جزء واحد، هو احتواء العمل على تنوع المهارات، مع عدم حدوث أي تغيير في باقي العوامل المحفزة كالاستقلالية والإنجاز والشعور بالمسئولية.

ثالثا: التدوير الوظيفي job rotation

عملية تنقل الموظف بين مهام ضيقة ومحددة بما لا يؤثر على جودة وسير العمل، من اجل زيادة الدافعية وتقليص الشعور بالضجر، ولم يحقق هذا الاسلوب من وجهة نظر بعض الباحثين تحسنا كبيرا في اداء العامل ودرجة رضاه، لان الموظف يقوم من خلال هذا الاسلوب بأداء اعمال روتينية متعددة بدلا من ادائه عملا روتينيا واحدا(Wheelen and hunger, 2006: 231). إلا ان الواقع يشهد بخلاف تلك الاستنتاجات السلبية، فقد كان لتصميم العمل وفقا لهذا الاسلوب اثرا كبيرا في استدامة وتفوق بعض الأعمال، حيث تبدلت خسائر بعض المنظمات الى ربحية تصل الى (٤٠٠%) بعد اعتمادها التدوير الوظيفي (Wheelen and hunger, 2006: 231)

رابعا: اثراء العمل job enrichment

ان تحديد العوامل المحفزة كانت ولا تزال محط انظار المهتمين في السلوك التنظيمي، وقد خلص العالم فريدريك هرزبيرغ (Frederick Herzberg) الى ان الحوافز تكمن في الوظيفة او العمل نفسه، وحدد تلك الخصائص ضمن نظرية العاملين، مشيرا الى ان توافر هذه الخصائص تثري العمل وتجعل الموظف أكثر رضا وإنتاجية، وهي (Wheelen and hunger, 2006: 67):

١. تنوع المهارات (skill variety) مدى تنوع الاعمال وما تحتاجه الوظيفة من مهارات وقدرات ومواهب.
٢. اهمية العمل (task significant) مدى ضرورة العمل للآخرين وتأثيره على حياتهم.
٣. طبيعة العمل (task identity) مدى انجاز الموظف عملا كاملا من البداية الى النهاية ورؤية نتائج جهوده.
٤. الاستقلالية (autonomy) مدى حرية التصرف والاجتهاد في تحديد طرق تأدية الاعمال والرقابة الذاتية.
٥. التغذية العكسية (feedback) مدى اطلاع الموظف على تقييم نتائج اعماله.

وتحقيقا لهذه الخصائص مجتمعة، جاء اسلوب اثراء العمل ليحل محل الاساليب السابقة، ويقصد بهذا الاسلوب عملية تجميع المهام المتخصصة معا وإسناد مسئولية القيام بها لشخص واحد بجميع مراحلها، وبهذا المفهوم يتم توسيع مدى العمل وعمقه، اي ابعاد العمل راسيا وأفقيا، بدلا

من ان يكون كل موظف مسؤول عن جزء معين من العمل، يقوم كل موظف بجميع العمليات معا، كالتجميع والفحص والتغليف مثلا.

يوفر هذا الاسلوب الحرية للموظف من خلال تحمل مسؤوليات جديدة، تتطلب اتخاذ بعض القرارات كتحديد الاسلوب والوقت المناسب للعمل، والحكم على جودة الاداء، ومن الممكن ان يوفر هذا الاسلوب ايضا علاقة نوعية مع الاخرين او متلقي الخدمة النهائية، وبالتالي يشعر الموظف بقيمة عمله وان ما يقدمه ذا معنى، كما ينعكس ذلك على دافعية الموظف من خلال معرفة ما يحتاجه العميل، وتقديم طرق اسهل وجودة افضل مستقبلا، لكن نادرا ما تتوفر البيئة المناسبة لمثل هذا الاسلوب، حيث انه مناسب للتطبيق في بيئة العمل المتغيرة والتي تتصف بالكوادر المتخصصة.

خامسا: التصميم بأسلوب فرق العمل work team

تشير هذه الطريقة الى اسناد اعمال ذات معنى لمجموعة من الافراد يتصفون معا بتكامل المهارات والخبرات، يترك لهم حرية اختيار الطريقة التي يؤدون فيها العمل، وكيفية توزيع العمل على اعضاء الفريق.

٢,٥,٣. تجميع وتكوين الوحدات التنظيمية Departmentalization

عند الانتهاء من عملية تصميم الوظائف، يتكون عدد كبير من الوظائف المتخصصة غير المترابطة، يصعب التعامل معها وادارتها بصورتها المنفردة، إلا من خلال تجميعها بطريقة منسقة، ومن هذه الأسس:

١. التجميع على اساس الوظائف (functional).
٢. التجميع على اساس المنتج او الخدمة (product & service).
٣. التجميع على اساس المنتفعين (customer).
٤. التجميع على اساس التوزيع الجغرافي (territorial).
٥. التجميع المختلط (mix)

٣,٥,٣. تحديد نطاق الاشراف Span of control

عند الانتهاء من تجميع الوظائف في الاقسام او الوحدات، يتعين تحديد عدد العاملين الذين سيشغلون الوظائف في كل مجموعة، وهو ما يعرف بتحديد نطاق الاشراف لكل وظيفة، اي تحديد

عدد الافراد الذي يمكن للشخص ان يشرف عليهم بفعالية، ولا يوجد عدد ثابت ممكن ان يتم الاتفاق عليه بين الباحثين والمهتمين في هذا المجال.

١,٣,٥,٣. عوامل تحديد نطاق الاشراف

إلا ان هذا العدد يتوقف على عدة عوامل ومتغيرات تختلف من موقف الى اخر، ويصعب حصرها، إلا انه يمكن تصنيف بعض هذه العوامل في مجموعتين، احداها ترتبط بعلاقة طردية مع نطاق الإشراف، والأخرى ترتبط بعلاقة عكسية معه كما يلي (السلمي، ١٩٧٥: ٨٢) :

أ. قدرات وميول الرئيس والمرؤوس

ان وجود الفروق الفردية بين الاشخاص هي سمة عامة في الطبيعة الانسانية، وتختلف القدرات الإشرافية والإدارية بين شخص وآخر بناء على تلك الفروقات، فكلما كانت قدرة الرئيس على الرقابة والملاحظة ومتابعة المرؤوسين كبيرة، كان نطاق الاشراف وعدد المرؤوسين الذين يمكن الاشراف عليهم كبيرا، غير انه من الضروري مراعاة الميول والرغبة عند الشخص لتولي المنصب الاشرافي بداية، فالقدرات وحدها غير كافية لانتظام هذه العلاقة الطردية.

ب. الاعتماد على المساعدين

ان تفويض بعض المهام والاعتماد على الاخرين في انجازها، يتيح للرئيس الوقت الكافي للمتابعة والإشراف على عدد أكبر من المرؤوسين، مع ان الملاحظ في بيئتنا العربية عكس ذلك، فبعض الهياكل التنظيمية تعج بعدد كبير من المساعدين، مع هذا لا يجد الرئيس وقتا كافيا لإنجاز العمل او مقابلة الجمهور.

ج. حجم المنظمة

يتسع نطاق الاشراف وعدد المرؤوسين كلما ازداد حجم المنظمة، غير ان القول بوجود علاقة طردية بين هذه المتغيرات قد لا يكون على الاطلاق، حيث ان تحديد نطاق الاشراف تحكمه شروط الفعالية وليس حجم المنظمة، سواء اكان عدد الموظفين كبيرا او صغيرا فان ذلك لن يزيد من القدرة الإشرافية للشخص، كما ان الدراسات تشير الى وجود علاقة عكسية بين نطاق الاشراف وعدد المستويات الادارية رأسيا، من مبدأ مفاده ان نطاق الاشراف يزيد من التمايز الرأسي(vertical differentiation).

د. مدى التفاعل بين الرئيس والمرؤوسين

الوظائف التي تتطلب تفاعلا واتصالا أكبر بين الرئيس ومرؤوسيه، توجب الحد من عدد المرؤوسين، حتى يتسنى للرئيس التفاعل مع الجميع بفعالية وانتظام، ويعطي كل مرؤوس ما يحتاج من الوقت والاهتمام.

ه. صعوبة العمل وتنوعه

كلما زاد العمل تنوعا وصعوبة زادت الحاجة الى الاشراف، سواء كان ذلك عن طريق التدريب او التوجيه والملاحظة، وبالتالي يضيق نطاق الاشراف، اما الاعمال التي تتصف بالسهولة والروتينية والتجانس، تقل معها نسبة الاخطاء والحاجة الى التصحيح والتوجيه.

و. حجم الاعمال غير الإشرافية

يتضمن عمل الرئيس عادة اعمال اشرافية لمتابعة المرؤوسين، واعمال اخرى تخص الرئيس نفسه كموظف، فكلما كانت الاعمال التي تخصه كموظف أكبر كان نطاق الاشراف اقل حتى يستطيع الوفاء بالتزاماته تجاه تلك المهام.

ز. روتينية المشكلات ومدى تكرارها:

تتنوع طبيعة المشكلات التي تواجه المرؤوسين اثناء ممارسة اعمالهم، فمنها ما هو متكرر وروتيني، وهذا النوع لا يحتاج غالبا الى جهد ووقت كبيرين من الرئيس، لحلها وتوضيح كيفية التعامل معها، ليتمكن المرؤوس من ذلك مستقبلا، اما النوع الاخر فيتمثل في غير الروتينية، ويحتاج هذا النوع من المشكلات تواجد دائم من الرئيس للتعامل معها، وقد تختلف طرق حل المشكلات نفسها من موقف لآخر، حسب المتغيرات والمعطيات في كل مرة، وعليه كلما كانت المشكلات متجددة وغير روتينية او غير متكررة، كان نطاق الاشراف اقل.

لتحقيق العدالة التنظيمية بتوزيع الاجور، لا بد من احتساب الاجر مقابل عدد العلاقات التي تنشأ عن تفاعل الرئيس والمرؤوسين، فالأرقام الظاهرية تكون خادعة احيانا، لان عدد العلاقات التي تنشأ عن نطاق الاشراف لا تتضاعف بنفس نسبة عدد المرؤوسين، (السلمي، ١٩٧٥: ٨١).

فالعلاقات التي تنشأ عن رئيس و (٤) مرؤوسين تكون (١٠) علاقات، لكن لو ضاعفنا عدد المرؤوسين الى (٨) لن تتضاعف عدد العلاقات الى (٢٠) علاقة بل ستصبح (٣٦) علاقة وهكذا، ضمن القانون التالي: ن (ن-١) قسمة (٢)، حيث ان (ن) عدد الرئيس والمرؤوسين، والعدد (٢) يمثل اتجاه العلاقة التبادلية، وبناء عليه:

١. رئيس و٨ مرؤوسين، تصبح ٣٦ علاقة.

٢. رئيس و١٦ مرؤوس، تصبح ١٣٦ علاقة.
٣. رئيس و٣٢ مرؤوس، تصبح ٥٢٨ علاقة.
٤. رئيس و٦٤ مرؤوس، تصبح ٢٠٨٠ علاقة.

مثال ذلك:

- **الاجر على اساس عدد المرؤوسين**: لو كان اجر الرئيس الثالث (١٠٠) دولار لإشرافه على (٣٢) شخص، يكون اجر الرئيس الرابع (٢٠٠) دولار لإشرافه على (٦٤) شخص.
- **الاجر على اساس عدد العلاقات**: اما لو كان اجر الرئيس الثالث (١٠٠) دولار لإشرافه على (٥٢٧) علاقة، سيكون اجر الرئيس الرابع (٣٩٤) دولار لإشرافه على (٢٠٨٠) علاقة، وهو ما يعني ان فرق الاجر قد تضاعف أربع مرات.

٤,٥,٣. توزيع السلطة Distribution Of Authority

بعد تحديد نطاق الاشراف المناسب، لا بد من منح الرئيس الحق في اصدار الاوامر وتوجيه المرؤوسين، لتحقيق الهدف المخطط لكل وظيفة، ويطلق على هذه العملية توزيع السلطة. السلطة هي حق الرئيس في اصدار الاوامر والقرارات والتوجيهات للمرؤوسين، وتكون هذه القرارات ملزمة يعاقب مخالفها بموجب التعليمات التي تقرها المنظمة.

تتردد بعض المصطلحات كثيرا عند تناول موضوع السلطة، تستدعي ضرورة الدراسة، التعريج على مثل هذه المفاهيم كلما دعت الحاجة، ومن هذه المصطلحات نقل السلطة، تفويض السلطة.

يقصد بنقل السلطة التنازل عنها وإسناد حق ممارستها للآخرين مع عدم الاحتفاظ بحق ممارستها وعدم تحمل اي مسئولية قد تترتب على قرار من تم نقل السلطة اليه، ، بينما يقصد بتفويض السلطة (Delegation Of Authority) اسناد حق ممارستها للآخرين مع الاحتفاظ بحق ممارستها عند الضرورة، وتحمل مسئولية قرار من تم تفويضه.

توفر عمليتي تفويض ونقل السلطة مزايا عدة للفرد والمنظمة، فمن ناحية تتيح للمدير مزيد من الوقت للتركيز على بعض مسئولياته الوظيفية والإشرافية بين الحين والآخر، ومن ناحية اخرى تتيح لمن يتم تفويضه سرعة اتخاذ القرار ومواجهة المشكلات والمستجدات، والدربة لتولي مناصب قيادية اعلى.

٣,٥,٤,١. شروط تحديد السلطة وتوزيعها (حريم، ٢٠٠٦: ٥٦):

اولا: تكافؤ السلطة والمسئولية (Balance Of Authority And Responsibility)

ان هذا الشرط ينبع اساسا من مبدأ العدالة التنظيمية، فيجب ان تكون السلطة كافية للقيام بالمسئولية، لان زيادتها تؤدي الى الظلم والإسراف في ايقاع عقوبات أكبر واشد من المخالفة، كذلك نقص السلطة قد يؤدي الى الاهمال واللامبالاة في اداء العمل، والاستخفاف في ارتكاب المخالفات وإعاقة العمل، والتمادي على الاخرين.

ثانيا: تسلسل الامر (Chain Of Command)

انسياب السلطة من اعلى مستوى الى أدني مستوى بشكل خط متصل يمثل خط سير الاتصالات والعلاقات الرسمية بين الوحدات

ثالثا: وحدة الامر (Unity Of Command)

عند اعداد عملية التنظيم، لا ينبغي ان يوضع الموظف في موقف متناقض، بان يتلقى اوامر من أكثر جهة في ذات الوقت، من هنا يمكن فهم التناقض في الاوامر من ناحيتين؛ اولا ان لا يكون للمرؤوس سوى رئيس واحد فقط، يكون مسؤولا امامه ويتلقى منه الاوامر والتوجيهات ويقدم له التقارير. ثانيا ان لا يتم توجيه امرين متناقضين للمرؤوس (افعل ولا تفعل)، او امرين يتوجب عليه القيام بهما في نفس الوقت مع استحالة ذلك.

رابعا: حدود السلطة (Limit Of Authority)

يفترض مبدأ حدود السلطة تزايد حدود وحجم السلطات كلما اتجه الهيكل الى اعلى، حيث تتركز السلطة الاكبر في يد الادارة العليا.

خامسا: مستوى ممارسة السلطة (Level Of Authority)

لا يجوز احالة السلطة الى مستوى اعلى، او الامتناع عن ممارسة السلطة في المستوى المحدد لها.

٣,٥,٤,٢. تفويض السلطة (Delegation Of Authority)

يؤكد علماء الادارة على ضرورة فهم السلطة بالشكل السليم، ويقول هنري فايول في هذا السياق، كل سلطة يترتب عليها مسئولية لا محالة، فلا سلطة دون مسئولية، (Henri Fayol, 1990: 34)، وهذا ينفي بعض ما يتردد من مبادئ بهذا الخصوص، مثل (جواز تفويض السلطة وعدم جواز تفويض المسئولية).

كذلك فـان السـلطة التـي تمتلكهـا الادارة، تفتـرض ان يقابلهـا مسـئولية تفـوق مسـئوليات العناصر والمجموعات التـي تشرف عليهـا، مـن منطلـق تكـافؤ السلطة والمسئولية، وان لا تحتكـر السلطة لإصدار الاوامر والإرشادات فقط، والانصراف عن مسئولياتها ودورها التنظيمـي الـى تحقيـق مصـالح شخصـية، بـل يكـون الـرئيس أكثـر احترامـا والتزامـا بـالقيم الرسـمية والقواعـد التنظيمية، وأكثر حرصا على تحقيق الهدف العام وخدمة المصلحة العامة.

٦,٣. التنظيم غير الرسمي:

التنظيم غير الرسمي او (منظمات الظل): مجموعة من العاملين فـي نفس المنظمـة ضـمن مستوى وظيفي واحد أو أكثر تجمعهم مصالح وأهداف مشتركة، يتفاعلون باتصال شخصـي مستمر نسبيا، ويحكمهم هيكل من المراتب والأدوار ومعايير سلوكية خاصة. اما اهم أسباب نشوء التنظيم غير الرسمي فيمكن تلخيصها فيما يلي (منيزل، ٢٠١٠: ٦):

اولا: أسباب نفسية

لعل ما جاءت به العلوم الإنسانية مـن نظريـات، تؤكد طبيعـة الإنسـان الاجتماعيـة بوصـفه (كـائن اجتمـاعي)، وتوضـح رغبتـه المستمرة فـي التحـرر مـن رتابـة ورسـمية العلاقـات، وتعـزز الحاجـة إلـى إقامـة نـوع مـن العلاقـات مـع الآخـرين اسـتجابة إلـى حاجـاتٍ نفسـيةٍ تتعلـق بشـعوره بالانتماء، والتمتع بالكفـاءة وتحقيـق الـذات، والشـعور بتقبـل الآخـرين وتقـديرهم لـه، وتقلـل شـعوره بالاغتراب.

فالمنظمة مجتمع صغير لـه من الخصائص ما للمجتمع مع اختلاف بعض الجوانـب، فتجـد المحبة والعداوة، والصراع والتضحية وغيرها من القيم والمشاعر، بل قد تتعدى العلاقة الشخصية في العمل، وتقوى لتصل حد الزواج، فمهما حاولت المنظمة فصل العلاقة الوظيفية عن الشخصـية لن تستطيع لان الأمر يتعلق بالأحاسيس والمشاعر التي لا تستطيع تقييدها حتـى لـو فرضـت لـذلك عقوبة.

ثانيا: أسباب تنظيمية

إن درجة تعقيد الأعمال التي تقوم بها المنظمـات، ونـوع المشكلات التـي تواجـه الأفـراد مـن جهة، وتنوع المهـارات و الخبـرات و المعلومـات اللازمـة لمجابهـة تلـك المشكلات التنظيميـة مـن جهة أخرى، تولد الحاجـة عند الفرد إلـى تنـوع وجهـات النظـر لمواجهـة المشكلات، وتدفعـه إلـى الابتكار والحصول على أفكار وبدائل جديدة لحل المشكلات واتخاذ القرارات بشأنها، ومن هنا يجد الفرد نفسه، وبدافع المصلحة، ضمن مجموعة تمتلك الخبرة في التعامل مع هذه المشكلات و تـوفر

له الإجابات عبر علاقات شخصية غير وظيفية وبالوقت المناسب، وتقدم له الدعم المعنوي لإنجاز المهام، ونتيجة لبشرية الإنسان وحبه لمن أحسن إليه تجد ذلك يؤدي إلى تقوية عضويته بهذه الجماعة وزيادة تمسكه بها.

كما أن تقسيم العمل بحسب التخصصات إلى إدارات وأقسام، أو إلى جماعات رسمية لإنجاز المهام على شكل لجان مؤقتة ودائمة، يدعم فكرة الولاء للمجموعة والتعاون بين أعضائها، ويزيد من درجة التواصل والتفاعل، ونتيجة لطبيعة الفرد الاجتماعية تجده ينجذب لبعض أفراد تلك الجماعات ويتقرب منها تدريجيا سواء كان ذلك عمداً أو لا شعورياً.

كما أن تضارب الخطط والسياسيات والإجراءات مع الأهداف المنشودة، أو مع آلية تنفيذها، يولد نوعا من التخبط والانقسامات الداخلية، ويوفر المناخ الخصب لظهور أراء وجماعات متناحرة تعتقد كل منها الصواب، وكذلك الازدواجية، وعدم وضوح الأدوار وحدود المسئولية.

ومن أهم الأسباب التنظيمية لنشوء التنظيم غير الرسمي تحقيق الحوافز الجماعية، والوقوف على بعض جوانب النقص في الأجور والحوافز ، والمطالبة بحقوق الأفراد المادية والمعنوية، وتقليل وقت العمل، ورفع الظلم والتصدي للضغوط التنظيمية، ومقاومة كل ما يهدد الاستقرار الوظيفي.

ثالثا: أسباب اجتماعية

نتيجة لضغوط العمل ودرجة الرسمية فيه، يبحث الفرد عادة عن وسائل الترفيه التي تجعل العمل نفسه أكثر متعة. والترويح عن النفس والجو الإنساني الذي يوفره التنظيم غير الرسمي أثناء العمل أو خلال فترات الراحة وتناول الوجبات، والجدول التالي رقم (١) يوضح الفرق بين التنظيم الرسمي وغير الرسمي.

١,٦,٣. كيفية التعامل مع التنظيم غير الرسمي (منظمات الظل):

هناك طرق عدة توصي بها أدبيات الإدارة ولكن ما يجمع كل تلك الطرق هو عدم مقاوماتها أو التصدي لها بشكل عنيف ومن هذه الطرق الآتي (Allen &Pilnick, 1973: 22):

١. التأكد من سلامة النواحي التنظيمية عن طريق قياس الرضا عن كل جانب على حدا حتى لو استنفد ذلك وقتاً. لكن أثر ذلك التقييم مهم جدا كون الدراسات أثبتت أن الضغوط التنظيمية من الأسباب المهمة لنشوء منظمات الظل، فيمكن تخصيص تقييم دوري لمواكبة أي تغيير يطرأ على المنظمة.

٢. يفضل أن تقوم بذلك إدارة الموارد البشرية، أو إدارة الدراسات والتطوير كجزء من مهامها.

٣. الاهتمام بحاجات العاملين النفسية والاجتماعية عن طريق النشاطات الرياضية والثقافية، وإقامة نوادي للموظفين، وتقليل الرسمية بين المستويات، والاهتمام بالعلاقات الإنسانية.
٤. الاتصال بشكل مستمر عن طريق اللقاءات والاجتماعات الدورية.
٥. توضيح الأوامر ونقل الأخبار بصورة دقيقة وعدم فسح المجال أمام الشائعات.
٦. ضرورة نقل الثقافة التنظيمية بصورة مبسطة والتأكد من فهم الأفراد لها.
٧. تحديد القادة الطبيعيين، أو قادة منظمات الظل، ومحاولة كسب ولائهم، وعقد دورات تتعلق بمنظمات الظل وصداقة العمل، وانعكاسات السلوك السلبي على الفرد والمنظمة.
٨. استخدام أسلوب النقل الخارجي او الداخلي بين الأقسام في حال عدم تجاوب أعضاء منظمات الظل الفاعلين.

جدول رقم (١) الفرق بين التنظيم غير الرسمي والتنظيم الرسمي

	تنظيم غير رسمي	**تنظيم رسمي**
١	تعبر عن رغبة الأفراد	تعبر عما تريده الإدارة
٢	تقوم على شبكة علاقات شخصية معقدة	تقوم على علاقات وظيفية رسمية
٣	يحكمها معايير من القواعد السلوكية تكون ضمنية وغير مكتوبة	يحكمها هيكل تنظيمي معلن ومكتوب ضمن لوائح وتعليمات
٤	جماعة غير معلنة	يوجد سجل بأسماء الأعضاء
٥	ديناميكية الحركة وغير مستقرة	ثابتة وموثقة من حيث الالتحاق والانسحاب
٦	أصغر حجما وأكثر تفرعا	كبيرة الحجم على شكل أقسام ودوائر ولجان
٧	أهداف ومستويات وادوار غير معلنة	أهداف مخططة ومستويات معلنة ضمن هيكل ووصف وظيفي يحدد الأدوار
٨	لا يمكن قياس أدائها	يوجد نظام لقياس وتقييم الأداء
٩	لا يوجد نظام رواتب أو حوافز مقابل المساهمات	نظام رواتب وأجور وحوافز واضح
١٠	تستخدم الاتصالات غير الرسمية من شائعات وأحاديث دون وجود خطوط اتصال واضحة	خطوط الاتصال واضحة من خلال قرارات وتسلسل راسي أو أفقي
١١	قيادة طبيعية بانتخاب ضمني	تعيين قيادة رسمية مقرونة بصلاحيات وسلطة
١٢	حل الصراع، التحفيز، والردع من خلال الضبط الاجتماعي والعلاقة الشخصية	ضبط السلوك من خلال أنظمة وقوانين
١٣	لا تعترف بحدود المكان والزمان	محددة بوقت ومكان رسمي
١٤	اكبر تأثيرا على العمليات التنظيمية	تأثيرها اقل ومحدود

المصدر: (منيزل، ٢٠١٠: ٤٢).

٧,٣. المقومات الاساسية للتنظيم:

من الصعب تقييم المنظمة كوحدة واحدة إلا من خلال فعالية وانسجام مكوناتها كل على حدة، فالاعتقاد بان كفاءة الكل يعبر عن كفاءة الجزء هو اعتقاد يشوبه الخلل، ويجب تجريد المكونات لمعرفة مدى كفاءة المنظمة، والقيمة النهائية للمنظمة يحددها التقييم طويل الامد للإنجازات وحركة النمو.

تتشابه المنظمات احيانا في الحجم والشكل، وكذلك في المكونات والعناصر التنظيمية الاخرى، وقد يقدم عدد كبير من المنظمات نفس المنتج او الخدمة ولنفس المنتفع احيانا، مع ذلك فمن غير المتوقع تشابه تلك المنظمات تماما، يرجع مصدر هذا الاختلاف الى عدة قضايا منها ما يخص الطبيعة الانسانية واختلاف اساليب تفكيرها، ومنها ما يخص البيئية المتغيرة وغياب القدرة على التحكم فيها، ومنها ما يخص اسلوب التنظيم، وإعادة ترتيب العناصر في كل مرة وفق شروط فعالية مختلفة (القريوتي، ١٩٨٩).

بالرغم من ذلك الاختلاف الشكلي، تسلم النظريات بتشابه المكونات التنظيمية الاساسية لأي منظمة، إلا ان الطروحات حول العناصر الاساسية والفرعية التي تتكون منها المنظمة هي طروحات متباينة الى حد ما، فمن هذه الطروحات من قسم المكونات وفقا لوحدة التحليل سواء كان الفرد او الجماعة او المنظمة، ومنها من اعتبر المقياس المادي وغير المادي هو المقياس الأنسب لوصف اجزاء ومفردات المنظمة الأساسية.

فالمكونات التنظيمية اما ان تكون ملموسة او غير ملموسة، فالأبنية والتجهيزات والمعدات والموارد البشرية، تصنف من المكونات المادية، وأما الانظمة والمناخ والثقافة التنظيمية او ما يعرف بالصورة الذهنية للمنظمة، فكل ذلك يمكن ادراجه تحت العناصر غير المادية. ومنهم من قسم العناصر التنظيمية وفقا للعمليات التي تمارس اثناء تصميم تلك العناصر، كالتخصص وتفويض السلطة وتقسيم العمل.

ما يهمنا في هذا المقام، تلمس المكونات والعناصر التنظيمية الجوهرية، التي يفترض تتبعها لتحديد مستوى التطور او التخلف التنظيمي في اجهزة الادارة العامة، ولا بد من مراعاة شيوع هذه المكونات في جميع المنظمات مهما اختلف نشاطها او حجمها وماهيتها، وقابلية تلك المكونات للبحث والدراسة خلال فترة زمنية محددة البداية والنهاية.

في ضوء ما تقدم نستعرض بعض الآراء والدراسات في موضوع التطوير الاداري والتنظيمي، لتحديد المكونات الرئيسية في أي منظمة ومن ثم استخدامها كمحاور للتحليل الهيكلي والإجرائي في هذا البحث، والجدول رقم (٢) يبين ذلك.

جدول رقم (٢) مكونات المنظمة الرئيسية والفرعية

الدراسات	العناصر التنظيمية الرئيسية	العناصر التنظيمية الفرعية
(القريوتي، ١٩٨٩)	عناصر تنظيمية عناصر علائقية عناصر تفاعلية	القرار، الاتصال، والهيكل الفرد، التنظيم، والبيئة بين الافراد
(عساف، ١٩٨٢)	مقومات بنائية مقومات وظيفية مقومات علائقية	وحدة البناء، تكامل الاجهزة طبيعة ومستوى الوظيفة، التخصص، القدرات داخلية: بين المستوى الواحد، وبين المستويات الكلية خارجية: (السلطة والمجتمع)

الجدول من اعداد الباحث

بناء على الجدول السابق، استندت الدراسة الحالية الى المقومات الرئيسية التالية كمحاور لدراسة مستوى التطور في وزارات المملكة العربية السعودية، وهذه المقومات هي:

١. المقومات الوظيفية (المهام والاختصاصات)
٢. المقومات البنائية (الهياكل والتنظيم الداخلي)
٣. المقومات البشرية (خصائص العنصر البشري)
٤. المقومات النظمية (القوانين والأنظمة واللوائح)
٥. المقومات المادية (المالية، التجهيزات، التكنولوجيا)

١,٧,٣. المقومات الوظيفية:

تعرف المقومات الوظيفية بأنها مجموع خصائص الوظائف والاختصاصات التي تضمن تحقيق الهدف، ومنها طبيعة الوظيفة ومستواها، وحجم الوظيفية درجة فنيتها (عساف، ٢٠١٣: ١٠٥).

بالنسبة لطبيعة الوظيفة التي تؤديها الدولة فان جهاز الادارة العامة يمثل اهم ادوات النظام السياسي التنفيذية، إلا ان البيروقراطية قد تتجاوز في كثير من الاحيان وظيفتها الاساسية لتفرض نفسها بقوة على الحياة العامة من جهة ولتمارس دورا في سير العملية السياسية وصنع السياسات العامة من جهة اخرى.

وما يساعد جهاز الادارة العامة على فرض قوته هو تضخم الوظائف المنوطة به، وتعقيدها ودرجة فنيتها، ما يوجب توفر جهاز اداري ضخم، الامر الذي أصبح يدعم قوة جهاز الادارة في الحياة العامة.

كما ان شمولية الوظيفة المعاصرة ومتطلبات التنمية، جعلت البيروقراطية على احتكاك مباشر مع المطالب الشعبية، الامر الذي تعاظمت معه قوة هذا الجهاز، للضغط على السلطة من اجل نقل وتفويض بعض صلاحياتها، باستخدام اساليب اللامركزية، لتحقيق السرعة في الاستجابة للمطالب الشعبية.

اما بخصوص مدى وحجم الوظيفة فتتراوح وظيفة الدولة من مجرد وظيفة ترتبط بحماية النشاطات الى وظيفة تدخلية شاملة تهيمن فيها على كافة وظائف المجتمع.

وفيما يتعلق بدرجة فنية الوظيفة التي يقوم بها جهاز الادارة العامة، فقد اصبحت معظم الدول امام تحد كبير في هذا الخصوص يتمثل في القدرة على التكيف وتقليص فجوة التخلف التقني الذي يحول دون التواصل على المستويين الداخلي والخارجي، وتوقف عجلة التنمية.

بناء على ما سبق فان المعيار النهائي للتوازن العام لوظيفة الجهاز الاداري، يعتمد على الانسجام بين طبيعة وحجم الوظيفة ودرجة فنيتها، لذلك ومن اجل تتبع حركة التطور في أي منظمة لا بد من تحليل المقومات الوظيفية ومن اهمها ما يلي:

- طبيعة الوظائف والاختصاصات
- حجم الوظائف المنوطة بالمنظمة
- معدل تعديل وتحديث الوظائف.
- انسجام الوظائف مع الاهداف والخطط
- درجة وضوح الاهداف للعاملين والمتعاملين مع المنظمة.
- التداخل والازدواجية على المستوى الكلي وداخل اجزاء المنظمة

٢,٧,٣. المقومات البنائية:

عرف المقومات البنائية على انها" مجموع الاسس والمعايير العلمية والعملية التي يتم بموجبها تجميع الانشطة في تقسيمات او كيانات تنظيمية (ادارات وأقسام...) وتحديد هيكل الادوار والمراتب وتنسيق العلاقات فيما بينها" (مخيمر، ٢٠٠٤: ٣١)

الهيكل التنظيمي Organizational Structure

ينتج عن عملية التنظيم اطارا هيكليا وتصورا عاما يسمى الهيكل التنظيمي، ويتم رسمه فيما بعد بيانيا بخرائط تنظيمية (مخطط تنظيمي)، وكتابيا بواسطة دليل تنظيمي (دليل اجرائي).

يعرف الهيكل التنظيمي بأنه إطار يحدد الإدارات والأقسام الداخلية المختلفة للمنظمة، فمن خلال الهيكل التنظيمي، تتحدد خطوط السلطة وانسيابها بين الوظائف والوحدات، فهو بمثابة "الآلية الرسمية التي يتم من خلالها إدارة المنظمة عبر تحديد خطوط السلطة والاتصال بين الرؤساء والمرؤوسين، والعلاقات بين الوحدات ويعتبر نظاما للسلطة" (الفرا واللوح، ٢٠٠٧).

١,٢,٧,٣. العوامل المؤثرة في تصميم الهيكل التنظيمي:

نظرا لأهمية ودور الهيكل التنظيمي في ضبط حركة المكونات التنظيمية، كان الاهتمام بتصميمه تصميما دقيقا ومتقنا من العوامل الحاسمة في المحافظة على سلامة ونجاح المنظمات، وبناء على تلك الاهمية يجد ر بالقائمين على عملية التنظيم الاهتمام بجميع العوامل المؤثرة في التصميم ومنها ما يلي (Ljulja&Vesna, 2005):

١. **البيئة:** تؤثر الاحداث والمكونات البيئية على تصميم وسلوك المنظمات من خلال الخصائص البيئة التي تعمل فيها المنظمة ويمكن تقسيم هذه الخصائص كما يلي:

أ. التعقيد Complexity : تمثل هذه الحالة عدد العوامل المؤثرة في تصميم الهيكل التنظيمي، ومدى تنوع وشدة تأثيرها.

ب. الاستقرار Stability : تشر هذه الحالة الى معدل التغيرات مع مرور الوقت، وتشابه او اختلاف تلك التغيرات في كل مرة وإمكانية فهم وتوقع تلك التغيرات.

ج. التأكد Certainty : تعود هذه الحالة الى مدى توفر المعلومات المؤكدة لاتخاذ القرار العقلاني.

٢. **التقنية (التكنولوجيا):** التقنية تمكن المنظمات من تحويل المدخلات الى مخرجات بكفاءة وفعالية اكبر، وتشتمل التكنولوجيا على تقنية البرامج والمعدات، وأدوات المعرفة التقنية، والقدرة على استخدام هذه المعدات.

فالمنظمات التي تخضع العملية التكنولوجية فيها الى تغيرات متكررة تتميز بمستوى منخفض من المركزية، نظرا لضرورة التكيف السريع والمرونة بتوفر عدد قليل من مستويات التسلسل الهرمي، لتبسيط الاجراءات الرسمية وسهولة نقل الرسائل والتي عادة ما تكون رسائل شفوية، وفي هذه الحالة يكون الخيار المناسب هو الهيكل العضوي.

اما المنظمات التي تتميز بأنشطة روتينية وعمليات تكنولوجية معقدة من الصعب تغييرها، قد تتطلب مستوى عالي من التخصص والإجراءات المعيارية المحددة، وتعدد المستويات الادارية، وتمشيا مع هذه الدرجة من الرسمية تظهر الحاجة الى تصميم هيكل الي.

٣. **الاستراتيجية:** تؤثر الفرص والتهديدات الخارجية على كيفية عمل المنظمة، كما ان فلسفة الإدارة والقيم التي تؤمن بها المنظمة،تؤثر في تصميم الهيكل التنظيمي، وبالتالي يمكن تلمس تأثير متبادل بين الهيكل التنظيمي والاستراتيجية المستخدمة.

فالهيكل يؤثر في اختيار وتنفيذ الاستراتيجيات، اي قد يكون مقيدا لحرية المنظمة في اختيار الاستراتيجية المناسبة والاستجابة لمقتضيات نجاحها، كما ان اي تغير يطرأ على احتياجات الجمهور او على حجم الاسواق وشدة المنافسة في البيئة الخارجية، قد يحتاج الى تعديل في استراتيجية المنظمة وأهدافها، مما يستدعي تعديل الهيكل التنظيمي ليتماشى مع متطلبات المهام والوظائف الجديدة (Wheelen, 2006:220).

٤. **الحجم:** يؤثر عدد العاملين، اجمالي الموارد الاخرى، المساحة الجغرافية التي تغطيها المنظمة، في تعقيد او بساطة الهيكل فكلما زاد الحجم ازداد تعقيد الهيكل التنظيمي.

٢,٢,٧,٣. ابعاد الهيكل التنظيمي Dimensions Of Structure

يمكن دراسة الهيكل التنظيمي وتحديد مدى سلامة البناء الهرمي والجوانب الموضوعية او الشكلية من خلال ثلاثة ابعاد كما يلي (الرفاعي، ١٩٩٨)، (الفرا واللوح، ٢٠٠٧):

١- المركزية (Centralization)

يقصد بالمركزية، درجة تركيز اتخاذ القرارات في مركز اداري واحد، او وفي يد الإدارة العليا غالبا، ومن مظاهر المركزية عدم كفاية الصلاحيات والبطء والتأخير الذي يسبب إعاقة انسياب العمل وتعقيد الإجراءات، ومن المظاهر الأخرى للمركزية عدم أخذ المدير الاعلى رأي المسئولين في المستويات الادنى فيما يتعلق مباشرة بالوحدات التي يرأسونها كتنقلات وترقيات العاملين لديهم

٢- التعقيد (Complexity)

تتكون درجة التعقيد من ثلاثة عناصر هي: التقسيم الأفقي، والتقسيم الراسي، والتقسيم الجغرافي يشير التقسيم الأفقي (التخصص) إلى الأنشطة التي تقوم بها المنظمة ومجموعات الوظائف المهنية والتخصصات المتنوعة فيها فكلما زاد عدد الوحدات التنظيمية وتقسيماتها ازداد عدد وتنوع المهن والتخصصات وزاد التعقيد في الهيكل التنظيمي والعكس بالعكس، أما التقسيم الراسي، فيشير إلى عمق الهيكل التنظيمي، فإذا زاد تعدد المستويات التنظيمية زاد الهيكل التنظيمي تعقيدا والعكس صحيح، أما التقسيم الجغرافي فيشير إلى مدى الانتشار والتوزيع

الجغرافي لعمليات وأنشطة المنظمة فالهيكل التنظيمي يتصف بدرجة أعلى من التعقيد كلما زادت عدد الوحدات التابعة للمنظمة وتعددت المناطق التي تغطيها وزادت المسافة فيما بينها.

٣- الرسمية (Formalism)

يشير هذا البعد إلى مدى تقنين واعتماد المنظمة على الأنظمة، التعليمات، و المعايير التفصيلية، في توجيه وضبط السلوك، وليس بالضرورة أن تكون الأنظمة والتعليمات مكتوبة بل يكفي أن يعيها العاملون.

٣,٢,٧,٣. الخرائط التنظيمية (Organizational Charts)

إذا كان الهيكل التنظيمي اطارا يوضح التقسيم وتجميع الوحدات، فان الخريطة التنظيمية بالمقابل تمثل رسما يصور الاجزاء الرئيسية والفرعية وعلاقتها المتبادلة داخل الهيكل التنظيمي العام، (السلمي، ١٩٧٥: ٨٤)، وتعتبر الخريطة التنظيمية اداة لإيضاح نتائج عملية التنظيم، يمكن من خلالها التعرف على المنظمة وحجمها وأقسامها، واكتشاف العيوب والأخطاء التنظيمية ثم معالجتها، غير انها لا تظهر حدود السلطة والمسئولية بشكل واضح (حريم، ٢٠٠٦: ١٨٠).

٤,٢,٧,٣. الأخطاء الشكلية والموضوعية للخرائط التنظيمية:

يقصد بالخطأ الشكلي ما اختص بالرسم او الصورة فقط، كالخطوط المقطعة وموقع الوظائف على الخريطة، اما الخطأ الموضوعي فيشير الى كل ما يتعلق بالوظائف والوحدات كتعدد المستويات واستطالة الهيكل.

ان عدم توخي الدقة في رسم تفاصيل الخريطة التنظيمية بشكل مفصل ومكتوب، يسبب إرباك في العمل وتشويش في خطوط السلطة والاتصال، داخل الفروع وفيما بينها وبين الادارة الرئيسية للمنظمة، ويسبب البطء والتأخير في الاستجابة إلى مطالب الموظفين، وتتعدد الاخطاء المرتبطة بتصميم الخرائط التنظيمية، شكليا وموضوعيا

٥,٢,٧,٣. امثلة على الجوانب الشكلية (الفنية) ما يلي:

أ. **وحدة البناء**: استخدام شكل موحد لبناء الخرائط التنظيمية للأجهزة الرئيسية وكافة الفروع التابعة لها.

ب. **وحدة الشكل**: استخدام شكل هندسي موحد- ما امكن - ولجميع المراكز الوظيفية والوحدات، (مربع، مستطيل، دائرة)، او على الاقل توحيد الشكل ضمن المستوى الواحد.

ج. **وحدة الارتباط:** لا يجوز ان يتصل الشكل الهندسي الواحد بأكثر من خط رئاسي واحد من الاعلى.

د. **وحدة المعاني:** ان يكون هناك مفهوم مرجعي موحد لجميع استخدامات الخطوط والأشكال ومنها؛ استخدام الخطوط المتصلة عموديا لتوضيح علاقات التدرج الهرمي والخطوط المتصلة افقيا لتوضيح العلاقات المتساوية في السلطات، واستخدام الخطوط المتقطعة لتوضيح العلاقات الاستشارية.

وكذلك ان تكون الوحدات المساعدة والسكرتاريا والدواوين متصلة افقيا بأول خط ينحدر من رئيسها وقبل الادارات وان يعبر الخط العلوي عن السلطة والمرجعية، ويعبر الخط السفلي عن نطاق الاشراف وعدد المرؤوسين.

٦,٢,٧,٣. امثلة على الجوانب الموضوعية:

١. قد تتضمن الخرائط منصب وظيفي واحد، بينما يشغل هذا المنصب في الواقع عدد أكبر.
٢. وجود عدد من الإدارات أو الأقسام في الواقع لكنها ليست ضمن الخرائط رغم أهميتها.
٣. الاختلاف بين فروع المنظمة الواحدة في المسميات رغم وحدة المهام المناطة بها.
٤. الخارطة التنظيمية قد لا تصور الواقع الرسمي للتنظيم.
٥. استقرار او تبدل الهياكل، وتعدد المستويات، المسميات الوظيفية.
٦. وجود وحدات إدارية في الخارطة التنظيمية ليست ذات أهمية ولا أولوية حالية أو مستقبلية.
٧. عدم وجود وحدات إدارية يتطلب العمل وجودها لا في الخارطة التنظيمية ولا في الواقع.

٧,٢,٧,٣. الأدلة التنظيمية Organizational Manuals

يعد الدليل التنظيمي وثيقة ارشادية شاملة وتفصيلية لجميع جوانب الوظيفة، يحدد اختصاصات كل قسم او ادارة، (السلمي، ١٩٧٥: ٩٢)، فهو من الوسائل المساعدة في عملية التصميم التنظيمي بجانب الخريطة التنظيمية، يحتوي الدليل التنظيمي على تاريخ المنظمة وتطورها، رؤية ورسالة و استراتيجية المنظمة وسياساتها التنظيم الداخلي والخريطة التنظيمية، توصيف الوظائف وإجراءات وأساليب العمل.

تختلف الادلة التنظيمية من حيث المحتوى، الحجم، وطريقة عرض المعلومات باختلاف المنظمات، فمنها ما يكون دليلا واحدا شاملا للتفاصيل الضرورية للعمل والموظف، ومنها ما

يجزأ الى اكثر من دليل، مثال ذلك الدليل الاجرائي، الدليل التنظيمي ، دليل المشتريات واللوازم، دليل توصيف الوظائف ونحو ذلك.

كما يعتبر الدليل التنظيمي خطابا موجها للعاملين، على مختلف مستوياتهم ومناصبهم الوظيفية، لذا يتوقع ان يراعى في اعداد الادلة التنظيمية البساطة، الدقة والوضوح، والتسلسل المنطقي في عرض المعلومات، اضافة الى ضرورة الاختصار غير المخل لتقديم وثيقة صغيرة الحجم، وذات جودة عالية من حيث المواد والشكل والمضمون ليسهل استخدامها والرجوع اليها كلما دعت الحاجة، ونظرا لارتباطها بالمهام والواجبات الوظيفية التي من شأنها ان تتغير بين الحين والآخر، يتطلب ذلك تخصيص شخص او وحدة لمراجعة وتحديث محتوياتها كلما طرأ تعديل يوجب ذلك (حريم، ٢٠٠٦: ١٨١).

بشكل عام تتضمن عملية تحليل المقومات البنائية العديد من العناصر اهمها ما يلي:

١. ابعاد الهيكل التنظيمي

أ. درجة المركزية والتفويض والمشاركة

ب. درجة التعقيد عدد الفروع والوحدات (اسباب التضخم التنظيمي)

ج. درجة الرسمية توفر الادلة والوصف الوظيفي واللوائح المكتوبة

٢. الاستقرار النسبي للهيكل التنظيمي

أ. مدى التبدل والتغير في الهيكل التنظيمي

ب. مدى التبدل والتغير في القيادات العليا

ج. سرعة الدوران الوظيفي

٣. الجوانب الموضوعية والشكلية (الفنية) للهيكل التنظيمي

أ. نطاق الاشراف والميل لزيادة عدد المرؤوسين

ب. الازدواجية في الاوامر

ج. تبسيط الاجراءات

د. الارتباط التنظيمي للوحدات والأقسام

ه. تعدد المستويات الادارية (الانتشار الافقي والرأسي)

و. وضوح الهيكل ومدرج السلطة

ز. تمثيل الهيكل للواقع الفعلي

ح. تطوير الهيكل وتحديثه

ط. وحدة النمط والأساس التنظيمي

ي. وحدة المسميات والمناصب الادارية

٢,٧,٣. المقومات البشرية:

تعرف المقومات البشرية او المدخلات البشرية كما ورد في نظرية النظام المفتوح بأنها " مجموع العاملين وما يرتبط بهم من قيم ودوافع وعلاقات وممارسات سلوكية وأخلاقية" (زويلف، ١٩٩٤: ٣٠).

تعتبر الموارد والمكونات البشرية الاداة الاهم في المنظمة، فالإنسان هو صاحب الفكرة والهدف والتنفيذ، وهو القادر على التحكم بالمكونات التنظيمية الاخرى البنائية والنظمية والمادية، لذلك فهو العنصر الجوهري والهدف النهائي لمعظم النظريات الادارية التي حاولت دراسة مكونات المنظمة للتحقق من قدرتها على تحقيق الاهداف، سواء كان الهدف زيادة الانتاجية او تحقيق الفعالية.

بالرجوع الى نظرية المنظمة، ودراسة السلوك الانساني داخل المنظمات، نجد ان أكثر العمليات والنشاطات تستهدف الانسان، فعمليات الاتصال الرسمية وغير الرسمية، وعمليات القيادة والإشراف والتنبؤ بسلوك العاملين، كذلك عمليات الرقابة وتقييم الاداء جميعها تتطلب دراسة الانسان وتحفيزه لأجل تحقيق الهدف.

ان الاهتمام بالمقومات البشرية والرضا الوظيفي للعاملين، يتطلب بداية جذب واختيار العاملين الملائمين بعد تحديد العدد الفعلي اللازم لكل وظيفة، حيث ان عدم التوافق بين متطلبات الوظيفة وشاغلها يحدث درجة من الاغتراب الوظيفي وبالتالي ينعكس على الرضا الوظيفي.
وتلجأ المنظمة فيما بعد الى تطوير هذه العناصر وفق الاسلوب المناسب من التدريب والمكافآت والأجور لمعالجة هذه الفجوة، ولضمان اندماجهم وتفهمهم لطبيعة العمل ولرسالة المنظمة.

يتطلب ذلك كله تحديد عدد العاملين بصورة دقيقة بحيث لا يزيد العدد فيولد ظاهرة التضخم الوظيفي والبطالة المقنعة، ولا يقل فيزيد من العبء الملقى على عاتق العاملين فيصيبهم بالإحباط نتيجة لتراكم وتكدس الاعمال وما ينتج عن ذلك من ضغوط العمل.

لذلك لا بد من اختيار وتعيين الاشخاص المناسبين الذين تتوافر فيهم الشروط المحددة من المؤهلات والكفاءات التي تتفق وطبيعة الوظيفة، ولا يكفي حسن الاختيار والتعيين لتكامل وانسجام العاملين مع وظائفهم فقد تظهر بعض الفروق او درجة من النقص التي يمكن تعويضها من خلال عمليات التدريب والإيفاد لاستكمال ذلك النقص، في ضوء ذلك لا بد من دراسة وتحليل المقومات البشرية وخصائصها كهدف رئيس عند تتبع حركة التطور في اي منظمة ومن هذه الخصائص ما يلي:

أ. عدد الموظفين (التضخم الوظيفي).
ب. المؤهلات ونوعية الكفاءات.
ج. التعيين، التدريب والإيفاد.
د. الحوافز، الرواتب والترقيات.
ه. الاتصال والعلاقات.
و. السلوك والالتزام التنظيمي.

٣,٧,٣. المقومات النظمية:

تعرف المقومات النظمية بأنها " مجموعة القواعد القانونية من الانظمة واللوائح والتعليمات، الحاكمة للتصرفات والأنشطة والعلاقات التنظيمية" (هيكل، ٢٠٠٤: ٦٢).

تحكم المنظمات العامة والخاصة مجموعة من الانظمة تسمى في مجموعها المقومات النظمية وتقسم كما يلي (العامري، ٢٠٠٥) (وزارة الخدمة المدنية، ٢٠١٤):

اولا: من حيث المصدر، هناك انظمة داخلية وهي اللوائح التنفيذية والأنظمة والسياسات المعمول بها في المنظمة، وتعبر هذه اللوائح عن القرارات الإدارية التنظيمية الصادرة عن السلطة التنفيذية. وهناك انظمة خارجية، وهي التشريعات التي تحكم المنظمة والعاملين فيها، كنظام الخدمة المدنية ونظام العمل، ويقصد بالتشريع مجموعة القواعد النظامية الصادرة عن السلطة المختصة و فقاً للإجراءات المحددة في القانون.

اما بالنسبة للفرق بين الأنظمة و اللوائح، فيمكن القول بان على اللوائح ان تتفق مع النظام من حيث الموضوع لكونها تتضمن قواعد عامة مجردة، وتختلف عنه من حيث الشكل لكونها صادرة عن الحكومة وأنها تشغل المرتبة التالية للنظام ولذلك لا يجوز للائحة مخالفة النظام.

ثانيا: من حيث المجال، يمكن تقسيم الانظمة الى عدة مجالات منها؛ ما يختص بتنظيم الوظيفة، او تلك التي تحدد المجموعات العامة للوظائف، والمجموعات النوعية ومجموعات الفئات، وتحديد المؤهلات العلمية، بالإضافة الى الاحكام الخاصة بالحاصلين على دورات تدريبية، والأحكام العامة في المؤهلات والخبرات، وتنظيم سياسات التعيين وشغل الوظيفة وترقية ونقل الموظفين، وتحدد الانظمة أنواع وشروط الإجازات وفترات الغياب التي يستحقها الموظف وكذلك تحدد (الرواتب والعلاوات والبدلات، المكافآت والتعويضات، والانتداب والإعارة والتكليف والابتعاث والتدريب وإنهاء الخدمة)، ومنها ما يختص بالموظف، وتحدد هذه الانظمة الواجبات التي على العامل القيام بها كالترفع عن كل ما يخل بشرف الوظيفة والكرامة سواء كان ذلك في محل العمل

او خارجه، كما تحدد ما يحظر على الموظف القيام به كإساءة استعمال السلطة الوظيفية واستغلال النفوذ، او قبول الرشوة أو طلبها وإفشاء الاسرار، وأخرى يجب على الموظف أن يمتنع عنها كالعمل عند الغير في غير أوقات الدوام الرسمي، ومنها مجالات تختص بتنظيم العلاقات، وتحدد هذه الانظمة ما يحكم العلاقات كمراعاة الادب واللباقة في التصرف مع الجمهور والرؤساء والزملاء والمرؤوسين.

٤,٧,٣. المقومات المادية:

تعرف المقومات المادية بأنها "جميع الموارد المالية والطبيعية والتقنية، والتجهيزات التي تمكن المنظمة من تحقيق اهدافها " (السلمي، ١٩٧٥).

تتمتع هذه المقومات بالأهمية المطلقة بعد المقومات البشرية لما توفره من القدرة على الاحلال والتعويض بين الموارد، اضافة الى الدور الكبير والأهمية النسبية لهذه المقومات في احداث عملية التطوير، اضافة الى تأثيرها المباشر في عملية التنظيم وإدارة المنظمة (عساف، ١٩٨٣).

ان حجم الموارد المادية، ووفرتها، تساعد على انجاز الاهداف ورفع المستوى المعيشي للعاملين، إلا ان وفرتها دون رقابة قد يعمل على تفشي ظاهرة الفساد، كما ان ندرة الموارد المادية تؤدي الى الفشل والإحباط وشيوع السلوك السلبي مثل عدم الالتزام التنظيمي واللامبالاة.

اما على مستوى الدولة، فيساعد حجم وتنوع الموارد المالية والطبيعية على اتساع نطاق الخدمات وشمولها وبالتالي اتساع حجم الجهاز الحكومي وتنوع خبراته من خلال التدريب والابتعاث وإنشاء مراكز البحث وتطوير البنية التحتية اللازمة للتنمية.

وتتصل مختلف المقومات المادية بحلقة مستمرة تؤثر بعضها ببعض، فالموارد المالية تساعد على التكامل البنائي للتجهيزات الاساسية، وتوفير البنى التحتية اللازمة لاكتساب ونقل المعرفة التقنية، وبنفس الوقت توفر المكتسبات التقنية بدورها رأس المال الفكري والبشري القادر على رفد الاقتصاد الوطني بموارد مالية مرة اخرى.

كما يرتبط تطور الدول، والمجتمعات، غالبا، بوفرة او ندرة الموارد الطبيعية والمالية للدولة، وهو ما يؤثر في حركة التنمية وتوقفها، لذا يمكن تتبع حركة التطور في الدول وأجهزتها من خلال تحليل مقوماتها المادية التالية:

أ. الموارد المالية (المخصصات، الانفاق، الميزانية...)

ب. تكامل التجهيزات (مباني، معدات، مركبات...)

ج. التكنولوجيا (برامج اجهزة كفاءات...)

الفصل الرابع

منهجية الدراسة

١,٤. نوع الدراسة وطبيعتها:

تقوم هذه الدراسة على اسلوبي البحث النوعي والكمي معا، حيث ان اعتمادها على الاسلوب النوعي قد فرضته طبيعة الظاهرة المبحوثة (التطور)، والتي تتطلب تتبع مراحل زمنية لتوفير معلومات كبيرة ومعقدة ثم تحليلها بإجراء المقارنات النوعية التي تساعد في الوصول الى اهداف الدراسة، بينما كان اعتماد الدراسة على الاسلوب الكمي بهدف توفير البيانات الكمية والأرقام اللازمة للتأكد من (وجود او تلاشي) بعض القضايا المزمنة التي ترتبط بالظاهرة.
وتعتبر هذه الدراسة ذات طبيعة ميدانية كونها طبقت على الوزارات المدنية في المملكة العربية السعودية، وفق أفق زمني واحد يمتد من العام (١٩٨٣) إلى العام (٢٠١٣)، وكذلك تعتبر من الدراسات الاستنتاجية لاعتمادها على النظريات الإدارية والدراسات السابقة والبيانات التي تم جمعها ميدانيا.

٢,٤. الاستراتيجيات المتبعة في الدراسة:

اعتمدت الدراسة على استراتيجية المسح والمعاينة، باستخدام المنهجين الوصفي والتحليلي معتمدة في تنفيذها على المعالجات الاستقرائية والاستنباطية، التي فرضتها متطلبات عملية التحليل.

٣,٤. مجتمع الدراسة:

تكون مجتمع الدراسة من جميع مدراء الادارات العاملين في الوزارات المدنية، في منطقة الرياض في المملكة العربية السعودية، والبالغ عددهم (١٠٤٥) مديرا، بناء على إحصائيات وزارة الخدمة المدنية للعام (٢٠١٤)، وتم استبعاد الوزارات ذات الطابع الامني والعسكري والسياسي، لما تتمتع به من سرية تتعلق بالأعمال والوظائف والأفراد، (وزارة الخدمة المدنية، الكتاب السنوي احصاءات الوزارة، ٢٠١٤).

٤,٤. عينة الدراسة:

تم اعتماد عينة عشوائية بنسبة تمثيل (٤٠%) من مجتمع الدراسة الكلي حسب، وبلغ عدد افراد العينة (٤١٨) مديرا، وقد تم توزيع (٤١٨) استبانة واسترجاع عدد (٣٣٨) استبانة، حيث بلغت نسبة الاسترجاع (٨١%) من مجموع الاستبانات الموزعة، إلا انه تم استبعاد عدد (٧)

استبانات لعدم صلاحيتها للتحليل العلمي، وبذلك تكون عدد الاستبانات الخاضعة للتحليل (٣٣١) استبانة شكلت ما نسبته (٧٩%) من عينة الدراسة.

٥,٤. وحدة التحليل

تتمثل وحدة التحليل في هذه الدراسة في مدراء الادارات في الوزارات المدنية في منطقة الرياض.

٦,٤. طرائق جمع البيانات:

تم جمع البيانات من مصدرين، هما:

أولاً: المصادر الثانوية: وتتمثل في مسح أدبيات الإدارة من خلال الاستعانة بالمراجع العلمية والبحوث والدراسات المنشورة في المجلات والدوريات المتخصصة، بالإضافة إلى المقالات والأبحاث المنشورة في الصحف وعلى المواقع المتخصصة في شبكة الإنترنت.

ثانياً: المصادر الأولية: وتتمثل في البيانات التي تم جمعها من خلال الاستبانة التي تم تصميمها وتوزيعها على عينة الدراسة، وتم بعد ذلك تحليلها ومعالجتها للإجابة عن اسئلة الدراسة و اعتمدت اداة الدراسة على اربعة انواع من الاسئلة منها:

أ. الاجابة بنعم او لا

ب. الاختيار من متعدد

ج. اعطاء تقييم من صفر الى عشرة درجات

د. اجابات كتابية (للأسئلة المفتوحة)

مفتاح التصحيح للدرجات الخاصة بمجالات الدراسة:

تم تصنيف اجابات المقياس الثالث الذي يحتوي على درجات من صفر الى عشر درجات كما في الجدول رقم (٣)، وفق المعادلة التالية:

القيمة العليا – القيمة الصغرى / مقسومة على عدد المستويات

$$\frac{١٠ - ٠}{٣} = \frac{١٠}{٣} = ٣,٣٣$$ وتساوي طول الفئة

وبالتالي يعطى التقدير (المنخفض) للمتوسط الحسابي من (٠ – ١).

ويعطى التقدير (المتوسط) للمتوسط الحسابي من (١,٠١ – ٢,٠٠).

ويعطى التقدير (المرتفع) للمتوسط الحسابي من (٢,٠١ – ٣).

جدول رقم (٣) مفتاح تصحيح اداة الدراسة

الدرجة	درجة الاجابة (٠ – ١٠)	المتوسط الحسابي
منخفض	٠ - ٣,٣٣	٠ - ١
متوسط	٣,٣٤ – ٦,٦٧	١,٠١-٢
مرتفع	٦,٦٨- ١٠	٢,٠١-٣

صدق أداة الدراسة

للتأكد من صدق المحتوى او الصدق الظاهري تم عرض أداة الدراسة على مجموعة من أساتذة الجامعات الأردنية والسعودية المتخصصين في الادارة ، للتحقق من مدى انتماء فقرات الاستبانة وقياس ما خصصت لقياسه، وبعد الأخذ بملاحظات المحكمين تم إعادة صياغة الفقرات وإجراء التعديلات المطلوبة بشكل يحقق التوازن بين مضامين الأداة وفقراتها حتى تظهر بصورة تخدم أغراض الدراسة الحالية.

ثبات أداة الدراسة

للتأكد من ثبات أداة الدراسة في شكلها النهائي واستقرارها، تم توزيع الاستبانة على عينة استطلاعية بواقع (٢٠) فرداً من خارج عينة الدراسة الرئيسة ، وتم إعادة توزيع الاستبانة عليهم مرة أخرى بفارق زمني بلغ (٢١) يوم بين المرة الأولى والمرة الثانية، وقد تم استخدام معامل ارتباط Pearson Correlation للتعرف إلى معاملات الثبات للاختبار وإعادته Test Re-test، وكانت الاجابات في المرتين متطابقة بدرجة كبيرة والجدول (٤) يوضح ذلك.

الجدول (٤) معاملات الثبات للمجالات الرئيسة لأداة الدراسة باستخدام اختبار Pearson Correlation

المجال	الفقرات	معامل الثبات باستخدام اختبار Pearson Correlation
المقومات الوظيفية	١-٨	٠,٧٠
المقومات البنائية	٩-٣٣	٠,٨٤
المقومات البشرية	٣٤-٤٨	٠,٨٦
المقومات النظمية	٤٩-٥٤	٠,٧٩
المقومات المادية	٥٥-٦٣	٠,٧٢
الأداة ككل	١-٦٣	٠,٨٨

يتضح من الجدول رقم (٤) أن معاملات الاستقرار لعينة الدراسة الاستطلاعية عن مجالات أداة الدراسة ككل بلغت (٠,٨٨) وهي معاملات ثبات جيدة في هذا النوع من الدراسات والأبحاث، وهذا يدل على تفاعل العينة مع أداة الدراسة بشكل جيد.

٤,٧. أساليب تحليل البيانات:

تم تحليل البيانات المجمعة ومعالجتها بواسطة برنامج الحزمة الإحصائية للعلوم الاجتماعية (SPSS)، كما اعتمدت عملية التحليل على مقاييس الإحصاء الوصفي مثل النسب المئوية، التكرارات الإحصائية، المتوسطات الحسابية، والانحرافات المعيارية للإجابة عن أسئلة الدراسة.

الفصل الخامس

تحليل البيانات

١,٥. تطور التنظيم الاداري في المملكة

١,١,٥. تطور التنظيم الاداري للفترة ما قبل ١٩٨٣

٢,١,٥. تطور التنظيم الاداري خلال الفترة ١٩٨٣-٢٠١٣

٢,٥. نبذة عن الوزارات

المطلب الاول: المقومات الوظيفية

٣,٥. المطلب الاول: المقومات الوظيفية للوزارات

١,٣,٥. تطور الوظائف والاختصاصات

٢,٣,٥. تقسيم وظائف الوزارات

٣,٣,٥. وظائف الوزارات في ضوء الخطط التنموية

١,٣,٣,٥. مرحلة الانطلاق

٢,٣,٣,٥. مرحلة الاصلاح وإعادة الهيكلة

٣,٣,٣,٥. مرحلة الحكومة الالكترونية

٤,٣,٥. تحديات المقومات الوظيفية والجهود المبذولة

١,٤,٣,٥. ضعف وضوح الاهداف وتشتتها

١,١,٤,٣,٥. غموض الدور

٢,١,٤,٣,٥. التداخل والازدواجية

٣,١,٤,٣,٥. تشتت الاختصاصات

٤,١,٤,٣,٥. التنازع في الاختصاصات

٢,٤,٣,٥. درجة التوازن في توزيع الاختصاصات

٣,٤,٣,٥. درجة توافق اهداف الوزارة مع اهداف الخطط التنموية

٥,٣,٥. الحلول المقترحة لمشكلات المقومات الوظيفية

المطلب الثاني: المقومات البنائية

٤,٥. المطلب الثاني: المقومات البنائية

١,٤,٥. ابعاد الهيكل التنظيمي للوزارات

١,١,٤,٥. درجة المركزية

المطلب الثالث: المقومات البشرية

١,٥. تطور التنظيم الاداري في المملكة:

تم توحيد المملكة وتسميتها باسم "المملكة العربية السعودية" في ٢٣ سبتمبر ١٩٣٢م، وتشغل المملكة العربية السعودية مساحة تقدر بنحو (٢,٠٠٠,٠٠٠) كيلومتر مربع، ويبلغ عدد سكانها (٢٩،٩٩٤،٢٧٢) نسمة، تنقسم المملكة إلى (١٣) منطقة إدارية، وتنقسم المنطقة إلى عدد من المحافظات يختلف عددها من منطقة إلى أخرى، وتنقسم المحافظة إلى مراكز ترتبط إدارياً بالمحافظة أو الإمارة، ويمثل الجدول رقم (٥) بعض المؤشرات الاحصائية عن الوضع العام في المملكة.

جدول رقم (٥) بعض المؤشرات الاحصائية عن الوضع العام في المملكة

إجمالي عدد السكان	29،994،272
معدل نمو السكان	%2.7
الكثافة السكانية (فرد/كم مربع)	15
عدد السكان السعوديين	20,271,058
معدل نمو السكان السعوديين	%2.15
نمو الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الثابتة	%3.95
معدل البطالة	%6
معدل البطالة للسعوديين	%11.8
نسبة السكان العاملين إلى عدد السكان	%35.7

المصدر: موقع مصلحة الاحصاءات العامة والمعلومات في شهر سبتمبر ٢٠١٤

١,١,٥. تطور التنظيم الاداري قبل الفترة ١٩٨٣-٢٠١٣:

منذ توحيد البلاد عام ١٩٣٢ حتى صدور نظام مجلس الوزراء في عام ١٩٥٣ وخلال مرحلة التأسيس، كانت الإدارة في نجد والإحساء وعسير مثالا للإدارة المحلية في صورتها القديمة والبسيطة، فكل منطقة من المناطق الثلاث كانت تحكم عن طريق أمير يرتبط رأسا بالملك ويتبعه أمراء فرعيون في المدن التابعة لمنطقته، وكان هناك ثلاثة مسئولين في كل مدينة يتولون الوظائف الإدارية وهم (خياط، ٢٠٠٥):

الأمير: وهو الحاكم الإداري للمنطقة أو المدينة وضواحيها، وهو مسئول عن الأمور الإدارية فيها وهو أيضا مسئول عن الأمور الدينية، وتطبيق قرارات القاضي في الأمور الشرعية، والمساعدة في جباية الزكاة، ويساعده في ذلك مجموعة من العاملين يسمون (الخويا) أي المساعدين.

القاضي: وهو المسئول عن الجوانب الدينية في المدينة، وهو الذي يصدر الأحكام كما انه يبرم عقود الزواج.

مأمور بيت المال: وهو المسئول المالي في المدينة، ويساعد الأمير في الجوانب المالية كجمع حصة الأمارة من الزكاة وحفظ أموال المجهولين، كما انه يعتبر المسئول عن توزيع المخصصات السنوية لرؤساء القبائل وموظفي الدولة.

كانت الادارة في هذه المرحلة بدائية، ولا تعتمد منهجا علميا محددا، فهي نموذجا للإدارة الشخصية، تعتمد الحكمة او التجربة، باستثناء الإدارة في منطقة الحجاز، حيث كانت الإدارة فيها أكثر تطورا لوجود تنظيم إداري وأنظمة وإجراءات إدارية مكتوبة، ويعزى ذلك إلى الاحتلال التركي للمنطقة، واتصال المنطقة بالعالم الخارجي، من خلال الحجاج، حيث كان في الحجاز مجالس أهلية منتخبة، وكانت هنالك إدارات مركزية تخدم المنطقة كاملة.

اما اهم المشكلات التي واجهها الملك عبد العزيز أثناء محاولته بناء تنظيم إداري حديث للدولة الجديدة، تتمثل في عدم وجود تجربة أو خبرة لدى رجاله الذين اعتمد عليهم في إدارة مناطق حكمه في نجد والإحساء، حيث لجأ الملك عبد العزيز لحل هذه المشكلة بعدة طرق، منها ما يلي:

١. الاستعانة بعناصر وكفاءات من الدول العربية مثل: سوريا ومصر ولبنان وليبيا والعراق للعمل كمسئولين ومستشارين.
٢. الاستعانة بالكوادر الإدارية التي كانت تعمل في الحجاز أثناء حكم الأشراف.
٣. اختيار عدد من رجاله العاملين معه قبل الاستيلاء على الحجاز وتعيينهم في وظائف قيادية للعمل مع الفئتين السابقتين لتحقيق ما يعرف اليوم في علم الإدارة بالتدريب على راس العمل.
٤. إرسال عدد من الشباب السعودي للدراسة في الخارج وخاصة مصر في البداية ثم أوروبا وأمريكا بعد ذلك لإعداد قادة المستقبل.

اما بالنسبة للوظائف فقد تطور دور الدولة السعودية من القيام بالمهام والوظائف السيادية، المتمثلة في منع العدوان الخارجي، وكفالة الأمن الداخلي، وإقامة العدالة، إلى دولة الرفاهية التي تشمل خدماتها معظم احتياجات المواطن، بما فيها التعليم والعلاج والمأوى، واختلف دور الدولة السعودية تبعا لذلك من مرحلة لأخرى.

وفيما يتعلق بالتنظيم الاداري، فبعد فتح الحجاز كان "الديوان الملكي" في نجد، هو الذي يقوم بتسيير شؤون الدولة، وينقسم إلى شعب وإدارات، وهي بمثابة الوزارات بالمعنى الحالي، في تلك المرحلة كان الاهتمام بالأمن الداخلي والخارجي يشكل الدور الاساسي للدولة، وقد تم إنشاء

ثلاث وزارات فقط تعنى بالخارجية والمالية والشؤون الحربية، وتمثل هذه المرحلة دور **الدولة الحارسة**.

وعندما بدا إنتاج النفط لم يعد النظام الإداري قادرا على مواجهة المتطلبات الجديدة، خاصة ان خدمات الوزارات قد امتدت إلى كافة أنحاء المملكة، وأصبح التنسيق بين أعمال هذه الأجهزة في منتهى الصعوبة، لذلك بدا التفكير الجدي في أنشاء جهاز مركزي يشرف على أنشطة الوزارات والمصالح الحكومية وفي ١٩٥٣ صدر مرسوم ملكي بإنشاء مجلس للوزراء.

ثم في مرحلة الستينيات اصبحت وظيفة الدولة تميل نحو التركيز على تشييد البنى التحتية، وتقديم الخدمات الاجتماعية، وتنظيم حركة التجارة الخارجية، وإنتاج السلع والخدمات التي تقع في نطاق دائرة الاحتكارات الطبيعية (الشقاوي، ٢٠٠٢) وتمثل هذه الوظائف الجديدة دور **الدولة المتدخلة**.

كما أن ارتفاع أسعار النفط خلال عقد السبعينيات والتصاعد الحاد في عائدات النفط قد زاد من قوة ونفوذ الدولة، فصارت الدولة هي الطرف الذي يتولى إنفاق أعظم جزء من الموارد المالية، وتغير دور الدولة لتصبح هي المحدد الأكبر للنشاط الاقتصادي والصائغ الأول لهيكل الاقتصاد الوطني(الشقاوي، ٢٠٠٢).

إن الثروة النفطية التي تمتعت بها المملكة العربية السعودية في عقد الثمانينيات ألقت على عاتق الحكومة مهمة المبادرة إلى إقامة البنى الأساسية والمشاريع الهيكلية، وإقامة المؤسسات والهيئات العامة لاستثمار موارد الدولة ومقوماتها والتي لا تتوافر لدى القطاع الخاص، مع ملاحظة هذا التحول في دور الدولة من المتدخلة الى **الدولة المنتجة**.

هذا ما فرض تكوين القطاع الحكومي كمحور تنموي رئيسي لتعجيل عملية التنمية الاقتصادية، وتنويع مصادر الدخل القومي، وإنشاء المشروعات الاقتصادية الكبيرة الحجم والمتقدمة تقنيا وإدارياً والتي تتمتع فيها المملكة بميزة نسبية، وكذلك تغيير نمط الدخل عن طريق الخدمات الاجتماعية والإعانات وغيرها من أشكال الإنفاق العام.

وعلى هذا فإن مرحلة بداية الثمانينيات شهدت المملكة تأسيس منشآت لم تكن موجودة من قبل، ومن ذلك المصالح الحكومية، والمؤسسات العامة، والشركات الحكومية، واستثمارات القطاع الحكومي، وصار إنتاج القطاع الحكومي في المملكة يشكل الجزء الأعظم من مجمل الناتج القومي السعودي، وكان لزاما على الدولة اتباع اساليب الادارة الحديثة متمثلة في تخصيص القطاعات والدفع باتجاه تحفيز القطاع الخاص، من خلال اسلوب الادارة **العامة الجديدة**.

٢,١,٥. تطور التنظيم الاداري خلال الفترة ١٩٨٣- ٢٠١٣:

تبنت الدراسات طرقا متنوعة للحديث عن مراحل تطور المملكة وأجهزتها وأدائها، ومن خلال تصنيف تلك الدراسات حاول الباحث الوقوف على اهم تلك التقسيمات والتي يمكن اجمالها في الجدول رقم (٦).

جدول رقم (٦) الدراسات التي تناولت مراحل تطور التنظيم والإدارة في المملكة

الدراسات	المراحل	الفترة
(الهيجان، ١٩٩٩) التقسيم على اساس المساهمات الاصلاحية	مدخل التعليمات والأنظمة مدخل الخبرة الأجنبية. مدخل الخبرة السعودية	١٩٠٠-١٩٩٩
(الشقاوي، ٢٠٠٢: ٢٢) التقسيم على اساس الاولويات	مرحلة التوحيد السياسي. مرحلة بناء الأجهزة الحكومية مرحلة إعادة التنظيم الإداري. مرحلة الإصلاح الإداري. مرحلة إعادة هيكلة الأجهزة الحكومية	(١٣١٩هـ – ١٣٤٠هـ) (١٣٤١هـ– ١٣٦٩هـ). (١٣٧٠هـ -١٣٧٦هـ) (١٣٧٧هـ – ١٤١٩) (١٤٢٠هـ)
(عساف، ١٩٨٣) التقسيم على اساس التكامل والنضج	المرحلة التحضيرية المرحلة التأسيسية مرحلة النضج والانطلاق	(١٣٤٤هـ – ١٣٧٢هـ) (١٣٧٣هـ – ١٣٨٩هـ) (١٣٩٠هـ – ١٤٠٥هـ)
(العتيبي، ٢٠٠٤) التقسيم على اساس الخطط	الخطة الرابعة والخامسة الخطة السادسة والسابعة الخطة الثامنة والتاسعة.	(١٩٨٥- ١٩٩٥) (١٩٩٥-٢٠٠٥) (٢٠٠٥- ٢٠١٥)
(وزارة الاقتصاد والتخطيط، خطة التنمية الثامنة)	(مرحلة الحكومة الالكترونية)	(٢٠٠٥-٢٠١٠)

الجدول من اعداد الباحث

نخلص مما سبق، ان هنالك تنوع في اختيار اساس تقسيم المراحل، وفقا لمادة الدراسة وطبيعتها، وبالتعمق في تلك الدراسات ومناهجها يمكن الخروج بنتيجة مفادها ان اسلوب الدراسات الكمية وحده قد لا يحقق الهدف المنشود من التعرف على ظاهرة التطور، وان اساليب الدراسات النوعية الى جانب الكمية يعطي فرصة أفضل لبحث الظاهرة وتتبع حركتها.

تجدر الاشارة هنا الى توضيح بعض النقاط الهامة بهذا الخصوص، منها ان الدراسة الحالية لا تقوم على المنهج التاريخي الذي يفترض تتبع تجربة المملكة وفق محطات زمنية (سنوي، كل ثلاث او خمس سنوات)، بل اعتمدت على الاحداث التنظيمية الهامة وتسلسلها في

فترة واحدة ١٩٨٣ ــ ٢٠١٣، ولم يمنع ذلك من ان تلجأ الدراسة الى تقسيم هذه الفترة الى مراحل في بعض المواضع، لتسهيل الربط بين القضية التي يتم مناقشتها وبين الخطط التنموية، كما ان تحديد الدراسة الحالية للعام ١٩٨٣ نقطة لبدء البحث، لا يعني انفصالها عن الاعوام السابقة بل لا بد من الرجوع اعواما قليلة لتوضيح الصورة و متابعة الحركة التالية، مع الاخذ بالاعتبار ان الوضع التنظيمي لجهاز الادارة العامة في المملكة لم يطرأ عليه تغيرا يذكر، منذ بدايات عملية التخطيط التنموي، وتحديدا الخطط الثلاث الاول (١٩٧٠-١٩٧٥-١٩٨٠)، فالدراسات المتخصصة في التنظيم لم تختلف في وصف وتحديد خصائص الادارة والتنظيم في تلك الفترة (العواجي، ١٩٧٨) (عساف، ١٩٨٣).

٢,٥. نبذة عن الوزارات:

شهدت الوزارات السعودية منذ تأسيسها، تغيرات متلاحقة في الحجم والاختصاص والارتباط التنظيمي، ويمكن تتبع هذه التغيرات ووصف وضع الوزارات الحالي من خلال التطرق الى نشأة الوزارات ومهامها، و مدى التوسع في حجم وحداتها نتيجة لزيادة الطلب على خدماتها، اضافة الى التبدل في قياداتها العليا، للوقوف على واقع الوزارات الوظيفية كما يلي:

١. وزارة الخارجية:

تعتبر وزارة الخارجية اول وزارة انشأت في المملكة، وقد شهدت المملكة تطورا في علاقاتها الدولية ادى الى توسع جهازها الاداري، حيث كان عدد البعثات الدبلوماسية الأجنبية بالمملكة عند إنشاء المديرية العامة للشؤون الخارجية (٩) بعثات، وازدادت إلى حوالي (٢٩) بعثة بعد إنشاء وزارة الخارجية، واستمر ارتفاع التمثيل الدبلوماسي الأجنبي في المملكة ليصل الآن إلى حوالي (١٥٧) ممثلية موزعة ما بين (٩٨) سفارة في الرياض و(٥٩) قنصلية ما بين الرياض وجدة والظهران.

وبلغ عدد ممثليات المملكة في الخارج في العام ٢٠١٤ أكثر من(٧٧) سفارة و (١٣) قنصلية وثلاثة وفود ومكتب تجاري، وقد واكب هذا التوسع في علاقات المملكة الدبلوماسية تطوراً في جهاز وزارة الخارجية، وبعثاتها الدبلوماسية في الخارج ومن ابرز مهام الوزارة ما يلي:

١. حفظ وحماية حقوق المواطنين والمصالح والمرافق الوطنية في الخارج
٢. مناقشة مواد المعاهدات وتنفيذها وإعداد التقارير السياسية التي تخص البلد
٣. منح التأشيرات والجوازات الدبلوماسية والخاصة وترتيب زيارات المسؤولين السعوديين

٤. ترتيب تقديم اوراق الاعتماد للسفراء والبعثات الاجنبية
٥. منح الحصانات والإعفاءات وتطبيق العرف الدبلوماسي

٢. وزارة الداخلية:

بدأ تطور الوزارة منذ تكوين النيابة العامة في عام ١٩٢٥ لتشرف على منطقة الحجاز إدارياً، وعندما صدرت التعليمات الأساسية لها في ١٩٢٦ كانت الأمور الداخلية جزءاً من النيابة العامة، وكانت تضم الأمن العام، والبرق والبريد، والصحة العامة، والبلديات، الأشغال العامة، والتجارة، والزراعة، والصنائع، والمعادن، وسائر المؤسسات الخصوصية.

استمرت النيابة العامة على هذا الوضع، إلى أن صدر نظام الوكلاء في عام ١٩٣١، الذي نص في مادته العشرين على أنه يحول اسم النيابة العامة الحالية إلى وزارة الداخلية، ويصبح اسم الديوان ديوان النائب العام ورئاسة مجلس الوكلاء، وفيما بعد العام ٢٠٠٣ تم فصل جميع الوحدات التابعة لها، ما عدا الوحدات التي تخدم وظيفة الامن العام والدفاع المدني والمناطق.

٣. وزارة المالية:

تم تشكيل مديرية للمالية العامة لإدارة الأمور المالية في ١٩٢٧ وفي عام ١٩٣٢ صدر الأمر الملكي بتغيير اسم وكالة المالية العامة إلى وزارة المالية، وكانت بذلك ثاني وزارة تنشأ بعد وزارة الخارجية.

أصبحت وزارة المالية مسئولة عن تنظيم وحفظ أموال الدولة وجبايتها، وتأمين طرق ايراداتها ومصروفاتها، وأنشأت عدة مديريات عامة في الوزارة شملت المديرية العامة للبترول والمعادن والمديرية العامة للأشغال العمومية، والمديرية العامة للجمارك، بالإضافة إلى مكاتب خاصة بالشركات والمشاريع العمرانية والنقد والزكاة والدخل وشئون الحج، وتتولى وزارة المالية حاليا مهام منها ما يلي:

١. الاشراف على تنفيذ السياسة المالية للدولة ومراقبة تنفيذها من قبل الأجهزة المختصة.
٢. إعداد الميزانية العامة للدولة ومناقشتها مع الأجهزة الحكومية ومراقبة تنفيذها.
٣. ضبط الحسابات الجارية بين وزارة المالية وكافة أجهزة الدولة الأخرى.
٤. القيام بدور المراقبة للمرحلة السابقة للصرف من بنود الميزانية في كافة الأجهزة الحكومية.
٥. الإشراف على أعمال إيرادات الدولة والتأكد من أنها تجري وفقاً للقواعد والأنظمة الخاصة بها.

٤. وزارة الدفاع:

كان المسمى السابق للوزارة قبل العام ٢٠١١ هو "وزارة الدفاع والطيران والمفتشية العامة" وكانت اختصاصات الوزارة تنحصر بدور الدفاع عن الدين الإسلامي، ثم الدفاع عن الملك، والوطن، ومن ابرز مهام الوزارة قبل فصل قطاع الطيران المدني عنها:

١. المحافظة على الطائرات وتأمين سلامتها في الجو وعلى الارض.
٢. اعطاء التصاريح للطائرات الأجنبية التي تعبر أجواء المملكة ومرقبتها.
٣. استحصال الرسوم من الطائرات التي تهبط في المملكة.
٤. انشاء وإدارة المطارات فنيا وإداريا وصيانة منشئاتها. (يوجد في المملكة حاليا (٢٣) مطارا مدنيا).
٥. التعاون مع المنظمة العالمية للطيران والتمسك بأنظمتها باعتبار المملكة عضو دائم فيها

و تشرف الوزارة على الجيش العربي السعودي الذي يتكون من اربعة فروع رئيسية هي؛ القوات البرية، القوات الجوية، القوات البحرية، الدفاع الجوي،كما تشرف الوزارة على شؤون الطيران المدني، حيث قامت بإنشاء المطارات العملاقة والأسطول الجوي الكبير، ومن مهام وزارة الدفاع الطيران والمفتشية العامة أيضا رعاية شؤون الأرصاد وحماية البيئة.

نظراً لما تم من توسع في مجالات الطيران التي تعنى به الوزارة تم فصل مديرية الطيران المدني والخطوط الجوية العربية السعودية والرئاسة العامة للأرصاد وحماية البيئة، في عام ٢٠١١، وتم تعديل مسمى وزارة الدفاع والطيران والمفتشية العامة ليصبح وزارة الدفاع، ونقل مهمات ومسؤوليات الطيران المدني من وزارة الدفاع إلى الهيئة العامة للطيران المدني، ليكون رئيس الهيئة العامة للطيران المدني رئيساً لمجلس إدارة الهيئة العامة للطيران المدني، كما تم فصل الرئاسة العامة للأرصاد وحماية البيئة وربطها برئيس مجلس الوزراء.

٥. وزارة العدل:

أُنشئت وزارة العدل سنة ١٩٧٠ لتتولى مسؤولية تقديم الخدمات القضائية بشّتى صورها، فضلا عن إصدار الصكوك الشرعية التي تحكم المعاملات المختلفة كالعقود والتسجيلات والرهونات، وإنشاء محاكم عامة ومتخصصة وكتابات عدل جديدة، وقد بلغ عدد مجمعات المحاكم وكتابات العدل التي أنشأتها الوزارة حتى عام ٢٠١١ (٨٢) وحدة، وتضطلع الوزارة بالمهام التالية:

١. الإشراف على المحاكم السعودية على الوجه المبين بنظام القضاء.
٢. إعداد مشروعات الأنظمة واللوائح التي تسير عليها الوزارة والأجهزة المعاونة.

٣. اقتراح وإعداد مشاريع الأنظمة واللوائح اللازمة لضبط وتحسين إجراءات التقاضي وتحقيق العدالة.
٤. اقتراح إنشاء المحاكم وفقاً للنظام.
٥. توفير الكوادر البشرية من كتاب الضبط والموظفين اللازمة للقيام بالأعمال القضائية بالمحاكم والأجهزة المعاونة لها.
٦. وضع وتطبيق نظام حديث لنظم المعلومات وجمع وتوثيق المعلومات والبيانات والإحصائيات والوثائق القضائية المتعلقة بالوزارة والهيئات القضائية
٧. الإشراف والتفتيش الدوري والمفاجئ على جميع الأعمال المالية والإدارية في الوزارة والمحاكم للتأكد من التزامها بالأنظمة واللوائح النافذة.

وقد ارتفع الطلب على خدمات العدل بدرجة كبيرة نتيجة زيادة عدد السكان وتزايد المعاملات والأنشطة واتساع قاعدة الاقتصاد و زيادة دور القطاع الخاص وأعمال الأفراد.

٦. وزارة الصحة:

هي الوزارة المسؤولة عن الصحة العامة للمواطنين وخطة السياسة الصحية بالمملكة، تأسست عام ١٩٥١ مع تأسيس مجلس الوزراء السعودي، وتطور القطاع الصحي في المملكة نظرا للاهتمام الكبير الذي توليه وزارة الصحة لتطوير خدمات القطاع الصحي، وتتمثل مهام الوزارة في رفع مستوى وجودة أداء الخدمات الصحية، من خلال ضمان تقديم رعاية صحية بمستويات عالمية، وأيضاً من خلال رفع مستوى المهارات الفنية والطبية للعاملين في المجال الصحي والطبي، بما في ذلك استخدام أفضل الأجهزة الطبية الحديثة على مستوى العالم.

وجاء صدور الأمر السامي القاضي بدعم ميزانية وزارة الصحة بمبلغ ١٦ مليار ريال، دعماً إضافياً لتعزيز وتطوير وزيادة المدن الطبية والمستشفيات التخصصية، وإنشاء مراكز للعناية المركزة، ليصبح بذلك عدد المدن الطبية المتكاملة خمس مدن طبية، موزعة على مناطق المملكة المختلفة، بسعة أكثر من سبعة آلاف سرير مرجعي.

٧. وزارة النقل:

أنشئت مصلحة للأشغال العامة والمعادن في عام ١٩٣٥ تابعة لوزارة المالية والاقتصاد الوطني، وكانت تعنى بشؤون الاشغال العامة بما في ذلك الطرق، وفي عام ١٩٥٣ جمعت الدوائر والمصالح الحكومية ذات الأعمال المتجانسة في وزارات، وتم تكوين وزارة للمواصلات تشرف على كل ماله علاقة بالمواصلات من طرق وسكة حديد وموانئ ومن مهام الوزارة ما يلي:

١. تنفيذ مخططات وبرامج أساسية تستهدف ربط كافة مناطق وأجزاء المملكة بشبكة قوية من الطرق.
٢. مراقبة الطرق والتأكد من سلامتها وإصلاحها أو صيانتها عند الحاجة.
٣. الاشراف العام على سكة حديد الرياض- الدمام.
٤. تعميم خدمات النقل العام.
٥. تطوير الخطط لتنمية الوزارة.

وعندما تطورت وسائل المواصلات واتسعت مسئوليات الوزارة بصورة كبيرة، أعيد تشكيل وزارات الدولة ومؤسساتها العامة في عام ١٩٧٥ حيث أصبحت شؤون البرق والبريد والهاتف من اختصاص وزارة جديدة باسم وزارة البرق والبريد والهاتف كما أنشئت مؤسسة عامة للموانئ وأخرى للسكك الحديدية وأصبحت الوزارة منذ ذلك التاريخ مسئولة عن تخطيط وتصميم وإنشاء وصيانة الطرق والجسور وفي عام ٢٠٠٣ تم تغيير مسمى الوزارة إلى (وزارة النقل).

٨. وزارة الثقافة والإعلام:

مع تزايد الاهتمام بالإعلام محلياً ودولياً، صدر المرسوم الملكي عام ١٩٦٢ بتحويل المديرية العامة للصحافة والنشر إلى وزارة للإعلام لتشرف على وسائل الإعلام، وفي عام ٢٠٠٣ صدر قرر مجلس الوزراء بتعديل مسمى وزارة الإعلام بحيث يكون وزارة الثقافة والإعلام.

تقدم هذه الوزارة المعلومات والأنباء للمواطنين من خلال شبكة ا لبث الإذاعي والتلفزيوني، وطباعة الكتب والمواد الأخرى ونشرها وتوزيعها، كما تقوم بإعداد الحملات الإعلامية، وتقديمها بالتعاون مع جهات حكومية أخرى في مجالات مختلفة كالتوعية الصحية، ومحو الأمية، ومخاطر الحريق، وإرشادات المرور وغيرها.

تولى هذه الوزارة منذ انشائها ١٩٦٣- ٢٠١٤ مدة (٥٠)عاما، ثمانية وزراء، تولى وزيران مدة خمسة اعوام، ووزيران مدة ستة اعوام، ووزيران لمدة ثمانية اعوام، وآخران مدة اثني عشر عاما.

٩. وزارة التربية والتعليم:

تم أنشاء مديريه المعارف عام ١٩٢٥ وكانت بمثابة حجر الأساس لنظام التعليم للبنين، وتم انشاء الوزارة عام ١٩٥٤،ومع تطور التعليم حولت المديرية الى وزارة المعارف.

كما صدر المرسوم الملكي بضم الرئاسة العامة لتعليم البنات إلى وزارة المعارف عام ٢٠٠٣هـ وبعد عام تم تحويل مسمى وزارة المعارف إلى وزارة التربية والتعليم، ومن أبرز مهام الوزارة ما يلي:

١. وضع الخطط والبرامج لنشر التعليم العام
٢. بث الوعي العلمي وتثقيف المواطنين الثقافة الاسلامية الصحيحة
٣. اتاحة الفرص التعليمية لذوي الاحتياجات الخاصة
٤. الاشراف على تعليم البنين ومعاهد المعلمين ومكافحة الامية

١٠- وزارة الزراعة

تم تحويل المديرية العامة للزراعة إلى وزارة الزراعة والمياه عام ١٩٦٣،وتم إحداث وكالة للشئون الزراعية ووكالة لشئون المياه، وفي عام ١٩٦٥ صدر قرار اللجنة العليا للإصلاح الإداري رقم (٨) عام ١٩٦٥ الذي قسم وزارة الزراعة إلى قطاعين رئيسيين.

أ. قطاع الشئون الزراعية ويرأسه وكيل الوزارة لشئون الزراعة.
ب. قطاع الشئون الإدارية والمالية ويرأسه مدير عام الإدارة العامة.

كما تم تحويل تبعية المؤسسة العامة لصوامع الغلال ومطاحن الدقيق إلى وزارة الزراعة والمياه بموجب قرار مجلس الوزراء الموقر رقم (٣٤) عام ١٩٨٥هـ وفي عام ١٩٨٨ أستحدث قطاع للثروة السمكية يرأسه وكيل الوزارة لشئون الثروة السمكية.

وفي عام ٢٠٠٠ استحدثت الوكالة المساعدة لشئون الأراضي، وفي عام ٢٠٠٥ استحدثت الوكالة المساعدة لشئون الثروة الحيوانية، وفي عام ٢٠٠٣ تم فصل قطاع المياه عن وزارة الزراعة، ومن اهم وظائف الوزارة ما يلي:

١. المحافظة على مصادر الزراعة والمياه واستثمارها
٢. تسهيل وتشجيع انتاج المحاصيل الضرورية
٣. تطوير الغابات والمراعي وتربية المواشي والدواجن وإنتاج السلالات المحسنة
٤. تشجيع الاستيطان في البادية
٥. انشاء السدود ومشاريع الري لتوفير مياه الشرب
٦. الارشاد والإحصاء الزراعي

١١. وزارة التجارة والصناعة:

صدر المرسوم الملكي عام ١٩٥٤ بإنشاء وزارة التجارة، وعهد إليها تنظيم التجارة الداخلية والخارجية وتنمية التجارة، كما ضمت الوزارة بعد تأسيسها عدداً من الجهات التي تهتم

بالأمور التجارية، ونقل إليها قسم تسجيل العلامات الفارقة من وزارة المالية، كما أصبحت تشرف على الغرف التجارية الصناعية بالمملكة.

ثم صدر قرار لجنة الإصلاح الإداري العليا رقم ٦٠ عام ١٩٧٤، بتقسيم الوزارة إلى وكالتين احداهما للصناعة والأخرى للتجارة، وجرى إدخال عدد من التعديلات على الهيكل التنظيمي للوزارة، و تقوم الوزارة بالمهام التالية:

١. تنمية التجارة الداخلية والخارجية غير النفطية، وتوجيهها وفق احتياجات الاقتصاد الوطني، وتعزيز العلاقات التجارية والاقتصادية مع دول العالم.
٢. زيادة فاعلية دور القطاع الخاص، وتشجيعه على رفع الكفاءة الاقتصادية لمنشآته، وتوسيع مجالات أنشطته التجارية بالأسواق المحلية والعالمية .
٣. تنمية العمالة الوطنية في الأنشطة التجارية، وتأهيلها وإحلالها محل العمالة غير السعودية .
٤. تنمية قطاع خدمات الأعمال وتنظيمه، وتنمية النشاطات التمويلية بالتعاون مع الجهات المعنية.
٥. رفع تنافسية الصناعة السعودية وزيادة مساهمة القطاع الصناعي في النمو الاقتصادي الوطني
٦. رفع كفاءة الخدمات الحكومية الهادفة إلى تنمية الصناعة السعودية وتنويعها وتطويرها.
٧. زيادة الصادرات السعودية الغير بترولية بنسبة نمو سنوي تتجاوز ١٠٪.
٨. زيادة معدل النمو الصناعي بنسبة تتجاوز ٧٪ سنويا.

تأسيس وزارة الصناعة

برزت الأهمية المتزايدة لوجود وزارة تضطلع بمهمة التنسيق والإشراف على البرامج الصناعية، فصدر المرسوم الملكي الكريم عام ١٩٧٥ القاضي بإنشاء وزارة الصناعة والكهرباء. وقد بدأ اهتمام المملكة بالصناعة مبكراً، حيث عُهد إلى وزارة التجارة وضع الخطط الكفيلة بتشجيع الصناعة والارتقاء بها، وكانت إدارتا شئون الصناعة وشئون الكهرباء من الإدارات التابعة لها.

وبعد ذلك دمجت الإدارتين في إدارة واحدة بمسمى: "إدارة الشؤون الصناعية والكهربائية" اعتباراً من العام ١٩٦٢، ثم عُدّل مسمى الإدارة إلى "الإدارة العامة للشؤون الصناعية والكهربائية"، ثم عُدّل مسماها إلى "مديرية الصناعة والكهرباء" اعتباراً من العام ١٩٦٦.

في عام ١٩٧٥ تم فصل جهاز وكالة الوزارة للصناعة والكهرباء عن جهاز وزارة التجارة، وصدر الأمر الملكي عام ٢٠٠٥ القاضي بإلغاء وزارة الصناعة والكهرباء، ونقل نشاط القطاع الصناعي إلى وزارة التجارة وتعديل مسماها إلى (وزارة التجارة والصناعة) تأكيداً للدخول في مرحلة إعادة هيكلة القطاع الصناعي، التي تستوجب التنسيق والتكامل فيما بينه وبين قطاع التجارة.

١٢. وزارة البترول والثروة المعدنية:

تم تأسيس الوزارة عام ١٩٦١ وتقوم بالأشراف على الاعمال اليومية للشركات من تنقيب، تشغيل، صيانة، مبيعات، وكذلك المفاوضات التجارية أو الفنية مع الجهات الأخرى داخليًا وخارجيًا .

ويمثل مجلس الإدارة قناة الارتباط الأولى بين الحكومة وشركة أرامكو السعودية، المملوكة بالكامل للدولة، حيث يشرف على أعمال الشركة كأي مجلس إدارة في الشركات العالمية الناجحة.

أما قناة الارتباط الثانية بين الحكومة والصناعة البترولية السعودية فهي المجلس الأعلى لشؤون البترول والمعادن، الذي يرأسه رئيس مجلس الوزراء، والذي يقرر السياسة والاستراتيجية البترولية والتعدينية العليا للمملكة، والخطط العامة للصناعة البترولية والتعدينية السعودية.

١٣. وزارة الشؤون الاجتماعية:

أنشئت وزارة الشؤون الاجتماعية في عام ١٩٦١ لتوفير أسباب الحياة الكريمة للمواطنين في المجالات الاجتماعية كافة وتقوم الوزارة بالمهام التالية:

١. توفير الرعاية الاجتماعية للأفراد داخل مؤسسات الرعاية الاجتماعية
٢. تقديم الرعاية للأحداث المنحرفين أو المعرضين للانحراف
٣. زيادة الاهتمام بفئة المعوقين وإدخال برامج وطنية لتأهيلهم.
٤. توطيد التماسك الأسري، وزيادة الاهتمام ببرامج وخدمات رعاية الأسرة والطفولة تشجيع المجتمعات المحلية لتفعيل النشاط الأهلي التطوعي من خلال تقديم الدعم المالي والفني والإداري للجمعيات والمؤسسات الخيرية القائمة، وتشجيع إنشاء جمعيات خيرية نوعية وخاصة.
٥. الاستمرار في تقديم الدعم المادي والفني والإداري للنشاط التعاوني. وضع خطة بعيدة المدى للتشجيع على إجراء البحوث والدراسات الاجتماعية،

٦. تطوير أنشطة التنمية الاجتماعية لتغطية حاجات المجتمع المتزايدة من خلال مد هذه الخدمات إلى مراكز التنمية والخدمة الاجتماعية في المجالات المختلفة (الأمومة والطفولة، الشباب، البرامج الثقافية، الصحية، الزراعية الاجتماعية المختلفة).

١٤. وزارة الاقتصاد والتخطيط:

صدر المرسوم الملكي بإنشاء وزارة للاقتصاد بدلاً من ديوان الشئون الاقتصادية عام ١٩٥٣، وفي عام ١٩٥٥ صدر المرسوم الملكي رقم ٣١ بدمج وزارة الاقتصاد ووزارة المالية في وزارة واحدة باسم وزارة المالية والاقتصاد الوطني، وفي عام ٢٠٠٥ صدر الامر الملكي رقم "أ/٢" بنقل نشاط الاقتصاد من الوزارة إلى وزارة التخطيط وبالتالي تعديل مسمى وزارة المالية والاقتصاد الوطني إلى " وزارة المالية " ومسمى وزارة التخطيط إلى وزارة الاقتصاد والتخطيط، وتقوم الوزارة بالمهام التالية:

١. تقوم الوزارة بإعداد خطط التنمية الخمسية للمملكة، والتقرير الاقتصادي الدوري عن المملكة وتقدير إجمالي المبالغ اللازمة لتنفيذ خطط التنمية التي يوافق عليها مجلس الوزراء وتكون هذه التقديرات أساساً لوضع الميزانية العامة للدولة.
٢. الاتصال الدائم للتشاور وتبادل المعلومات مع الجهات الحكومية وتقديم التوصيات ومساعدة الوزارات والجهات الحكومية الأخرى في المسائل المتعلقة بالتخطيط وتقديم المشورة الفنية.

١٥. وزارة الاتصالات وتقنية المعلومات:

صدر المرسوم الملكي في عام ١٩٧٥ بإنشاء "وزارة البرق والبريد والهاتف" لتكون مسؤولة عن قطاعي البريد والاتصالات، وفي عام ١٩٩٧ تم فصل مرافق البرق والبريد والهاتف عن الوزارة، وتأسيس شركة مساهمة سعودية باسم "شركة الاتصالات السعودية"، للقيام بخدمات الاتصالات. بدأت الشركة أعمالها في عام ١٩٩٨ .

في عام ٢٠٠٤ صدر المرسوم الملكي بتغيير مسمى "وزارة البرق والبريد والهاتف" لتصبح" وزارة الاتصالات وتقنية المعلومات" وتقوم الوزارة بالمهام التالية:

١. اقتراح السياسات العامة، ورسم الخطط والبرامج التطويرية لقطاع الاتصالات وتقنية المعلومات.
٢. اقتراح مشاريع الأنظمة المتعلقة بالاتصالات وتقنية المعلومات ورفعها إلى مجلس الوزراء.
٣. اقتراح الخطط المتعلقة بقطاع الاتصالات وتقنية المعلومات، بما في ذلك المتعلقة بشمولية الخدمات ومتابعة تطويرها، واعتمادها من الجهات المختصة.
٤. التنسيق مع الجهات الحكومية وغيرها فيما يخص قطاع الاتصالات وتقنية المعلومات.

٥. تمثيل المملكة في الهيئات المحلية والإقليمية والدولية في قطاع الاتصالات وتقنية المعلومات، ذلك بالتنسيق مع الهيئة والمؤسسة (المؤسسة العامة للبريد).

١٦. وزارة التعليم العالي:

أنشئت وزارة التعليم العالي عام ١٩٧٥ لتتولي تنفيذ سياسة المملكة في التعليم العالي، ومن أبرز مهام الوزارة:

١. إنشاء الجامعات والإشراف عليها.

٢. التخطيط بالتعاون مع الجامعات لتطوير التعليم العالي

٣. تنظيم العلاقات الثقافية مع الدول الاخرى

٤. الاشراف على الملحقيات الثقافية خارج المملكة

١٧. وزارة الشئون البلدية والقروية:

في عام ١٩٧٥ تم إنشاء وزارة الشئون البلدية والقروية وقد اوكل اليها مسؤولية التخطيط العمراني لمدن المملكة وما ينطوي على ذلك من توفير الطرق والتجهيزات الأساسية، وتحسين وتجميل المدن، وتطوير المناطق البلدية والقروية، إضافة الى إدارة الخدمات اللازمة للحفاظ على نظافة وصحة البيئة بالمملكة.

١٨. وزارة الشؤون الاسلامية والأوقاف والدعوة والإرشاد:

في عام ١٩٩٤ صدر قرار إنشاء وزارة الشؤون الإسلامية والأوقاف والدعوة والإرشاد، لتتولى كل ما له علاقة بالشؤون الإسلامية وشؤون الأوقاف والمساجد والإرشاد والدعوة إلى الله، ولكي تقوم بخدمة بيوت الله، ورعاية الأوقاف وتطويرها، ونشر الدعوة، والاهتمام بالقضايا الإسلامية، والتواصل مع الجمعيات والمراكز الإسلامية، والتعاون معها على القيام بعبادة الله، والإشراف على مجمع الملك فهد لطباعة المصحف الشريف، وترجمة معانيه، وطباعة الكتب الإسلامية وترجمتها وتوزيعها، ورعاية الجمعيات الخيرية لتحفيظ القرآن الكريم، وإقامة المسابقات القرآنية لحفظ كتاب الله.

١٩. وزارة الحج:

يعود إنشاء وزارة الحج والأوقاف الإسلامية إلى عام ١٩٤٦، وذلك عندما أصدر الملك عبد العزيز مرسوم ملكي يقضي على إنشاء مديرية الحج والحرمين الشريفين وفي عام ١٩٥٥تم تغيير اسم مديرية الحج والحرمين الشريفين إلى اسم مديرية الحج والأوقاف الإسلامية ، ثم صدر مرسوم ملكي بتحويل مديرية الحج والأوقاف الإسلامية إلى وزارة الحج والأوقاف الإسلامية في العام ١٩٦١، وتم فصلها عن قطاع الشؤون الاسلامية عام ,١٩٩٤

٢٠. وزارة الخدمة المدنية:

في عام ١٩٧٧ صدر المرسوم الملكي القاضي بإحداث " مجلس الخدمة المدنية " والموافقة على نظامه، وبذلك أصبح للخدمة المدنية جهازا تشريعيا مستقلا يرأسه رئيس مجلس الوزراء وقد صاحب ذلك تعديل اسم ديوان الموظفين إلى (الديوان العام للخدمة المدنية) كما صدر نظام الخدمة المدنية، وبدأ بتطبيق قواعد نظام الخدمة المدنية على موظفي معظم المؤسسات العامة، في العام ١٩٩٩ صدر قرارا بإنشاء وزارة الخدمة المدنية لتحل محل (الديوان العام للخدمة المدنية)

ومن أبرز مهام الوزارة، اقتراح أنظمة الخدمة المدنية ومراقبة تنفيذها، علاوة على إجراء الدراسات والبحوث، والعمل على تطوير الخدمة المدنية ورفع كفاءة العاملين بها، ووضع القواعد والإجراءات الخاصة بشغل الوظائف وتصنيفها، واقتراح الرواتب والأجور والبدلات والمكافآت والتعويضات، والمشاركة في دراسة الوظائف المطلوب إحداثها، للتأكد من مطابقتها مع قواعد تصنيف الوظائف، وإعداد القواعد والإجراءات الخاصة بحفظ سجلات موظفي الدولة.

٢١. وزارة المياه والكهرباء:

كان قطاع المياه تابعا لوزارة الزراعة وقطاع الكهرباء تابعا لقطاع الصناعة، حتى صدر الأمر الملكي بدمجهما تحت وزارة مستقلة، وقبل فصل قطاع المياه عن وزارة الزراعة صدر قرار مجلس الوزراء عام ١٩٩٨ لإعادة هيكلة قطاع الكهرباء بحسب الترتيب التالي:

١. يتم تأسيس شركة مساهمة للكهرباء على مستوى المملكة تسمى (الشركة السعودية للكهرباء) حسب النظام الأساس الذي تعده وزارة الصناعة والكهرباء ويقره مجلس الوزراء .
٢. يتم دمج جميع الشركات المحلية العاملة في مجال تقديم الخدمة الكهربائية حالياً ، وكذلك مشاريع الكهرباء التابعة للمؤسسة العامة للكهرباء في الشركة السعودية للكهرباء .

٢٢. وزارة العمل:

صدر قرار مجلس الوزراء عام ٢٠٠٥ والقاضي بفصل وزارة العمل والشؤون الاجتماعية إلى وزارتين مستقلتين الأولى للعمل والثانية للشؤون الاجتماعية، وإنهاء عمل مجلس القوى العاملة ونقل اختصاصاته وصلاحياته إلى وزارة العمل .

كما قضى القرار بأن تتولى وزارة العمل مسؤولية جميع النشاطات التي تتعلق بشؤون العمل والعمال، التي كانت تقوم بها وكالة شؤون العمل بوزارة العمل والشؤون الاجتماعية ومنها:

١. تطبيق نظام العمل والعمال.
٢. الشؤون المتعلقة بالمنازعات العمالية

٣. التوظيف في القطاع الخاص
٤. شؤون الاستقدام وتأشيرات الدخول للمملكة بغرض العمل.
٥. كل ما يتعلق بتنظيم العلاقات مع الدول العربية والأجنبية والمنظمات الدولية والهيئات الإقليمية العربية الدولية فيما يختص بشؤون العمل والعمال.

٢٣. وزارة الاسكان:

تأسست الوزارة عام ٢٠١١ بأمر ملكي وكان صدور القرار على خلفية الحاجة الملحة لتوفير الإسكان المناسب للمواطنين، ولتنفيذ الأوامر الملكية الخاصة ببناء نصف مليون وحدة سكنية لذوي الدخل المحدود.

وتتمثل مهام الوزارة بالاختصاصات المتعلقة بالإسكان والأراضي في مختلف مناطق المملكة، وإعداد الاستراتيجيات الإسكانية الشاملة للمملكة وتحديثها وتطويرها، والرفع عنها للاعتماد وفق الإجراءات النظامية المتبعة، كما تقوم باقتراح الأنظمة واللوائح والسياسات والتنظيمات الخاصة بنشاط الإسكان واقتراح التعديلات عليها، اما بالنسبة الى توفير السكن المناسب تحديدا، فتهدف الوزارة الى ما يلي:

١. تيسير حصول المواطن على مسكن ميسر تراعى فيه الجودة ضمن حدود دخله فى الوقت المناسب من حياته.
٢. زيادة نسبة تملك المساكن.
٣. تشجيع مشاركة القطاع الخاص في دعم نشاطات وبرامج الإسكان المختلفة.
٤. رفع نسبة المعروض من المساكن بمختلف أنواعها.

وتعمل الوزارة على إنشاء ٢٠٠ ألف وحدة سكنية، من أصل ٥٠٠ ألف لمعالجة أزمة السكن، حيث تقدر الفجوة السكنية بحوالي ٨٠٠ ألف وهي عبارة عن ثلاث مراحل (وزارة الاسكان، ٢٠١٤).

٢٤. وزارة الحرس الوطني:

صدر الامر الملكي عام ٢٠١٣ بتحويل رئاسة الحرس الوطني الى وزارة بمسمى وزارة الحرس الوطني.

وكان وضع الرئاسة في الهيكل التنظيمي للدولة بنفس مستوى الوزارات، أي اعلى من المستوى التنظيمي للمؤسسات العامة والمصالح الحكومية المستقلة (المطيري، ١٩٨٧: ٣٤)، وتتمثل مهام هذه الوزارة بما يلي:

الحرس الوطني قوة عسكرية مسلحة تساهم بالدفاع عن أراضي وحدود المملكة العربية السعودية وتحافظ على الأمن واستقرار الداخلي وتحمي المقدسات والمكتسبات والممتلكات من خلال الواجبات التالية:

١. الدفاع عن أراضي وحدود ومقدسات المملكة العربية السعودية.

٢. الحفاظ على الأمن والاستقرار الداخلي

٣. حماية المنشآت الحيوية والاستراتيجية الهامة.

٤. المشاركة في حفظ أمن الحجاج والمعتمرين بالمشاعر المقدسة

٥. مشاركة الدفاع المدني في حالة الطوارئ والحروب والكوارث الطبيعية

٦. المشاركة في معالجة اختطاف الطائرات داخل المملكة العربية السعودية

٧. توفير أمن المناسبات والاحتفالات الرسمية للدولة والحماية المدنية.

٨. تقديم الدعم الصحي في حالة الطوارئ والحروب والمحافظة على البيئة.

٩. المساهمة في دعم الوعي الديني والأمني والثقافي والتعليمي والصحي والإعلامي والمحافظة على التراث الوطني.

١٠. المساهمة في الحد من انتشار المخدرات.

نلحظ من خلال واجبات الوزارة، تعدد الوظائف والاختصاصات، فمنها وظائف عسكرية، امنية، مدنية، خدمية تنموية، توعوية اعلامية، وهذا يوضح كفاءة البنية التحتية و مدى تخصص الوزارة والمهارات النوعية للعاملين فيها.

تبقى مسوغات التحول من رئاسة الى وزارة من ضمن اختصاص السلطة العليا، وما تقتضيه المصلحة العليا للدولة لمواجهة الاوضاع والمستجدات على الساحتين العربية والدولية، ولا يمكن تلمس منجزات الوزارة لحداثة عهدها، فيترك الحكم على الحاجة لهذه الوزارة والأهداف المنوطة بها لمدى نجاحها في تحقيق اهدافها المستقبلية.

إلا انه ما يهمنا هنا التركيز على الجانب الاداري في هذا التحول، والمبررات التنظيمية والإدارية لتحويل الرئاسة كقوة عسكرية الى وزارة، فمن ناحية مستوى الارتباط التنظيمي، لم يطرأ أي تغيير يذكر، حيث كان الجهاز وما زال يرتبط برئيس مجلس الوزراء، ومن ناحية اخرى نستشعر التداخل في اختصاصات الوزارة مع باقي الاجهزة الحكومية والأمنية بما يلي:

تعتبر مهمة الدفاع الخارجي من اختصاصات وزارة الدفاع الرئيسية، كما ان المحافظة على الامن الداخلي من اختصاص وزارة الداخلية متمثلة بالأجهزة الامنية موزعة حسب

القطاعات، ومكافحة المخدرات من اختصاص المديرة العامة لمكافحة المخدرات، اما المحافظة على التراث فمن مهام الهيئة العامة للسياحة والآثار والجمعية السعودية للمحافظة على التراث، وتعتبر مهمة حماية المنشآت الاستراتيجية والحيوية اوضح اختصاصات قوات حماية المنشآت في وزارة الداخلية، اما بخصوص الحالات الطارئة والكوارث وحفظ امن الحجاج، فتتكاتف الجهود الوطنية كاملة لمواجهة التحديات وفق خطط واضحة وتنسيق مشترك. الجدول رقم (٧) يبين عدد الوزارات ونسبة افراد العينة من المجموع الكلي لعينة الدراسة.

جدول رقم (٧) عدد الوزارات ونسبة افراد العينة من المجموع الكلي لعينة الدراسة

الوزارة	عدد افراد مجتمع الدراسة	عدد افراد العينة الخاضعة للتحليل	نسبة افراد العينة من المجموع الكلي
المالية	٦٤	٢١	٦,٣
العدل	٤٣	١٣	٣,٩
الصحة	٨١	٢٨	٨,٥
النقل	٤٠	١٢	٣,٦
الثقافة والإعلام	٤٤	١٣	٣,٩
التربية والتعليم	٦٨	٢٣	٦,٩
الزراعة	٤٢	١٢	٣,٦
التجارة والصناعة	٥٨	١٩	٥,٧
البترول	٤٩	١٥	٤,٥
الشؤون الاجتماعية	٥٣	١٧	٥,١
الاقتصاد والتخطيط	٤١	١٢	٣,٦
الاتصالات	٥١	١٦	٤,٨
التعليم العالي	٦٩	٢٣	٦,٩
الشؤون البلدية والقروية	٥٨	١٩	٥,٧
الاوقاف	٤٩	١٥	٤,٥
الحج	٥٥	١٨	٥,٤
الخدمة المدنية	٤٩	١٥	٤,٥
المياه والكهرباء	٣٥	١٠	٣,٠
العمل	٤٨	١٥	٤,٥
الاسكان	٤٨	١٥	٤,٥
المجموع	**١٠٤٥**	**٣٣١**	**١٠٠,٠**

٣,٥. المطلب الاول: المقومات الوظيفية للوزارات

في ضوء التقديم السابق، نلاحظ التوسع الكبير في حجم ومهام القطاع الحكومي، والتطوير المستمر لتحسين الاداء المؤسسي والإداري، حتى يتناسب ذلك الاداء وطبيعة كل مرحلة من مراحل النمو ومتطلبات التنمية، فالتحول النوعي في مرحلة بناء الدولة وهياكلها، يختلف عنه في مرحلة استثمار وتوظيف مكتسبات التنمية المتحققة، ويمكن متابعة هذا التطور من خلال النقاط التالية:

١,٣,٥. تطور الوظائف والاختصاصات المنوطة بالوزارات:

مر بناء الجهاز الإداري بعدد من المراحل الهامة حتى وصل إلى درجة عالية من التكامل، ففي السنوات الأولى التي تلت توحيد المملكة كان يتم إنشاء الأجهزة الإدارية عندما تبرز الحاجة لتقديم خدمة، ونظراً لظروف المرحلة الأولى من عمر المملكة أنشئ العديد من الأجهزة كإدارات ومديريات، تعمل تحت مظلة إحدى الوزارات.

وقد فرضت الظروف المالية للدولة هذا الأسلوب آنذاك، وحدت من القدرة على التوسع في إنشاء الأجهزة الإدارية أو تقديم الخدمات، بالإضافة إلى النقص الحاد في القدرات والكفاءات البشرية المؤهلة ،للقيام بمهام الأجهزة الحكومية ومسؤولياتها بشكل فعال.

وعندما برزت الحاجة للتوسع في تقديم مزيد من الخدمات، وتطورت الموارد المالية والبشرية، تم تحويل العديد من الإدارات والمديريات إلى وزارات وأجهزة إدارية مستقلة ومؤسسات عامة.

تتأثر طبيعة وظائف واختصاصات الوزارة غالبا بعدة عوامل، منها على سبيل المثال الفئة العمرية، فقد تختلف الخدمات المطلوبة (اجتماعية وثقافية تعليمية وصحية...) من فئة لأخرى، حيث ان المجتمع السعودي يعد من المجتمعات الفتية بين الدول العربية (النشرة الاحصائية للأمم المتحدة، ٢٠١٢)، وهذا يضع الدولة امام تحديات جديدة لتقديم الخدمات التي تناسب فئة الشباب، وتوفير التكنولوجيا الحديثة لدعم نشاطاتهم، والتحول إلى اقتصاد معرفي، يعالج قضايا الشباب والتنمية (وزارة الاقتصاد والتخطيط، خطة التنمية التاسعة، ٢٠١٠).

ويمكن تناول وظائف واختصاصات الوزارات في ضوء ما تم مناقشته سابقا وما تضمنته خطط التنمية في المملكة، وذلك من خلال تحليل درجة وضوح اهداف الوزارة للعاملين والمتعاملين معها، وكذلك بالتعرف على حجم الوظائف ودرجة التوازن في توزيعها، ومدى تعديل

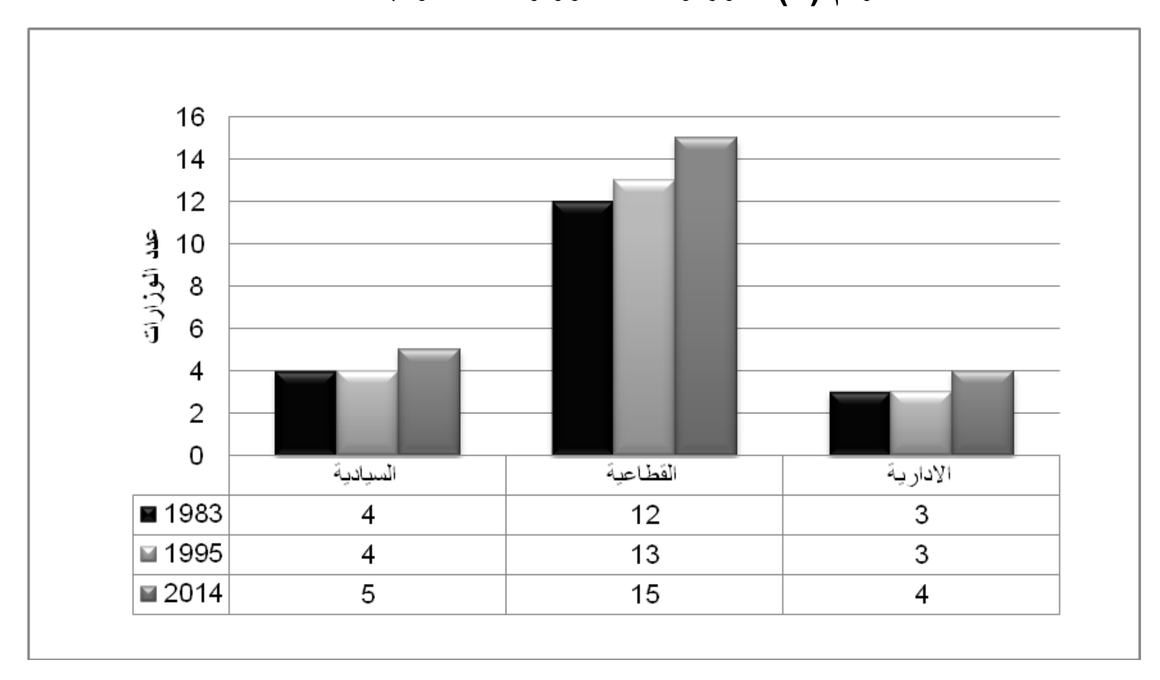
وتحديث الوظائف لتجنب الوقوع في التداخل والازدواجية، وصولا الى تحديد ابعاد المشكلات المتعلقة بوظائف واختصاصات الوزارات وتقديم مقترحات التطوير المناسبة.

٢,٣,٥. تقسيم وظائف الوزارات:

يمكن تقسيم وظائف الوزارات وفقا للنشاط الذي تؤديه هذه الاجهزة كما يلي:

- **الوظائف الادارية**: اي تقسيم الاجهزة وفق الوظائف العملية الادارية الى اجهزة تتولى التخطيط وأخرى تتولى التنظيم، التوجيه والرقابة، التمويل، التوظيف، وإدارة المعلومات.
- **الوظائف السيادية**: وهي الاجهزة التي تتولى الوظائف المتخصصة والمهنية للدولة، كالتمثيل الخارجي والدفاع الخارجي، الامن الداخلي، القضاء.
- **الوظائف القطاعية**: وتتمثل في قطاع التعليم والصحة الزراعة الصناعة، والشكل رقم (٢) يوضح تطور وظائف الوزارات السعودية.

الشكل رقم (٢) تطور وظائف الوزارات السعودية ١٩٨٣-٢٠١٣



	السيادية	القطاعية	الادارية
1983	4	12	3
1995	4	13	3
2014	5	15	4

الشكل من اعداد الباحث المصدر:(وزارة الاقتصاد والتخطيط، الخطط الرابعة والتاسعة).

يتبين من الشكل رقم (٢) وجود ارتفاع في عدد الوزارات في بعض القطاعات، وثبات عددها في قطاعات اخرى، ولم نلحظ تراجعا في عدد الوزارات في اي من القطاعات الخمس، وفي هذا دليلا على تفاوت اهمية الوظائف من مرحلة لأخرى، كما ان ذلك يعد مؤشرا ايجابيا على كفاية الوظائف وتكاملها دون الحاجة لاستحداث وظائف جديدة، الا ان ذلك لا يعني عدم وجود وظائف وخدمات ضرورية ذات اولوية هامة.

يمكن تلمس تكامل الوظائف من خلال عدد الوزارات الجديدة، فقد كان العدد في عام ١٩٨٣ (١٩) وزارة، في حين أصبح عددها (٢٠) وزارة عام ١٩٩٥ وبلغ عددها (٢٤) وزارة في العام ٢٠١٤، وهذا الفرق المتمثل في ثلاث وزارات، ما هو الا فصل لبعض الوظائف المدمجة، وإبراز بعض الوظائف –الموجودة مسبقا–في مسميات الوزارات، لمواكبة التغيرات البيئية على المستويين المحلي والخارجي.

فقد أصبح مسمى وزارة الدفاع والطيران والمفتشية العامة، وزارة الدفاع فقط ونقلت مهام الطيران المدني الى هيئة خاصة بذلك، وزارة الزراعة والمياه، اصبحت وزارة الزراعة فقط، ونقلت المياه الى وزارة المياه والكهرباء، وكذلك وزارة الصناعة والكهرباء، وزعت الوظيفتين على وزارتين هما وزارة التجارة والصناعة ووزارة المياه والكهرباء، وفصل وزارة العمل والشؤون الاجتماعية الى وزارتين، وفصل الحج والأوقاف الى وزارتين.

يعتبر الاهتمام بمسميات الاجهزة امرا حاسما في تحديد اهدافها، للعاملين فيها والمتعاملين معها وتوقعاتهم، ومن هنا جاء تعديل مسمى وزارة المواصلات الى وزارة النقل، للتعبير عن وظيفتها الجديدة بما يخص النقل الداخلي والخارجي والطرق فقط، بعد فصل وظائف البرق والبريد والهاتف والسكك الحديدية.

فالأولى تم تعديل مسماها من البرق والبريد والهاتف الى وزارة الاتصالات وتقنية المعلومات لتعبر عن التقدم التقني في وسائل الاتصالات، والثانية تم تحويلها الى مؤسسة عامة، كذلك تعديل مسمى وزارة المعارف الى وزارة التربية والتعليم، على غرار تركيز الخطط التنموية المتعاقبة على تربية الاجيال وتعليمهم استخدام المعرفة وتفعيلها اكثر من التركيز على المعارف النظرية فقط، اضافة الى تعديل مسمى وزارة الاسكان والأشغال العامة الى وزارة الاسكان فقط، في اشارة الى فصل وظيفة الاسكان الشعبي عن المشروعات الحكومية.

٣,٣,٥. وظائف الوزارات في ضوء الخطط التنموية:

لغايات التعرف على كيفية تطور وظائف واختصاصات الوزارات لا بد من تتبع هذه الوظائف من خلال تقسيم الفترة الزمنية الى ثلاث مراحل متسقة مع الخطط التنموية كما يلي:

١,٣,٣,٥. مرحلة الانطلاق:

هي الفترة الزمنية التي تلت جهود توحيد المملكة واكتمال تأسيس الأجهزة والمرافق العامة فيها ضمن الخطط التنموية (الرابعة، والخامسة) وبالفترة (١٩٨٥-١٩٩٥) تقريبا.

اتسمت هذه المرحلة بالتوسع في الإنفاق على التجهيزات الأساسية وتوفير الخدمات والمرافق العامة، وتمويل الدعم المقدم للقطاع الخاص من خلال صناديق التنمية في شكل قروض ميسرة، وتقديم الإعانات المباشرة وغير المباشرة للمشاريع الصناعية والزراعية، وقد أدى تزايد الاعتماد على الإيرادات النفطية في تمويل التنمية في هذه المرحلة إلى زيادة إنتاج النفط الخام وصادراته.

لقد ركزت خطة التنمية الرابعة (١٩٨٥-١٩٩٠) على توجه استراتيجي جديد استهدف زيادة القيمة المضافة التي يولدها القطاع الحكومي وتمثلت اهداف الخطة فيما يلي:

١. تنمية القوى البشرية والتأكد المستمر من زيادة مشاركتها، ورفع كفاءتها عن طريق التدريب والتأهيل لتلبية متطلبات الاقتصاد الوطني.
٢. تحسن اداء القطاعين العام والخاص.
٣. العمل على تحقيق النمو المتوازن بين مناطق المملكة وزيادة إسهامها في التنمية الوطنية.
٤. زيادة إسهام القطاع الخاص في عمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية.
٥. تخفيف الاعتماد على إنتاج النفط الخام وتصديره بصفته مصدر رئيس للدخل الوطني.
٦. استكمال التجهيزات الأساسية اللازمة لتحقيق التنمية الشاملة، والمحافظة عليها وتطوير أدائها وأساليب تمويلها.

وزعت هذه الاهداف على الوزارات بدقة ضمن محاور وأهداف فرعية، وقامت الوزارات بتعديل وظائفها في ضوء هذه الاهداف، إلا ان انخفاض الايرادات نتيجة تدهور اسواق النفط حال دون تحقيق هذه الاهداف، وانخفض حجم الانفاق الى (٢٣%) من المتوقع.

كما أصبح من الضروري حينذاك التركيز على الكفاءة الادارية لترشيد الانفاق، لذلك، منحت الأولوية للوزارات التي لها علاقة بتنمية الموارد البشرية دون الوزارات التي ترتبط بمشاريع البنية التحتية، وشهدت الخطة أيضاً زيادة المعدل السنوي للتوظيف في القطاع العام، لاستيعاب القوى العاملة التي خلفها القطاع الخاص نتيجة توقف المشاريع المعتمدة من الحكومة.

أما في خطة التنمية الخامسة (١٩٩٠-١٩٩٥) فقد تركزت أهداف تلك الخطة على متطلبات التنمية العصرية وفي مقدمتها التعجيل بتطوير العلوم والتقنية، وزيادة كفاءة الأداء للمؤسسات، والتطوير التنظيمي، كما برزت في أهداف الخطة أهمية المعايير البيئية ومقتضيات الحفاظ على سلامتها، وتحقيق التنمية المتوازنة بين مختلف مناطق المملكة.

وبلغت قيمة الإنفاق الحكومي الإجمالي في هذه الخطة، ١٠٧٨،١ بليون ريال وذلك نتيجة لزيادة العائدات النفطية، انعكست الزيادة في الانفاق على تحقيق وظائف واختصاصات الوزارات

بشكل كبير، نتيجة لما شهدته سنوات الخطط التنموية الرابعة والخامسة من الوفر المالي، الذي ساعد على تنفيذ عدد من الأعمال التنظيمية والإدارية، وإنشاء أجهزة جديدة، من أجل تطوير الخدمات العامة وتحسين نوعيتها، ومنها فصل وزارة الحج عن الاوقاف وإنشاء وزارة للأوقاف والشؤون الاسلامية، ثم إنشاء كل من الهيئة العامة للإسكان، واللجنة الوطنية للسكان، ومجلس البيئة، وهيئة الخطوط الحديدية، وهيئة تنمية الصادرات السعودية.

نلاحظ في هذه المرحلة انه كلما برزت الحاجة لتقديم خدمة من الخدمات، أنشأت الدولة لها وزارة أو جهازاً إدارياً مستقلاً، أو مؤسسة عامة أو مديرية مرتبطة بإحدى الوزارات، وهذه الاستجابة العشوائية عملت على تضخم الجهاز الحكومي.

نتج عن هذا التوسع الكبير في جهاز الحكومة الإداري، توافر مختلف الخدمات الأساسية، إلا أن هذا التوسع كان له بعض الجوانب السلبية، مثل ممارسة الوزارة لأعمال تختلف عن أعمالها ونشاطها، كما هو الحال في وزارة المالية وما الحق بها من مديريات على سبيل المثال: إدارة الحج، ومديرية توسعة المسجد الحرام، ومصلحة المعادن والأشغال العامة، وكذلك الحاق السياحة والآثار بوزارة التربية والتعليم وكان لهذه الوظائف غير المنسجمة مع وظائف الوزارة، الأثر السلبي على كفاءة أداء كل من الوزارة والأجهزة التابعة لها.

كما أن هذا التوسع في الجهاز الحكومي لم يصاحبه توسع في أعداد الكفاءات الوطنية القادرة على القيام بمسؤوليات هذه الأجهزة، وفق الأسس الإدارية الحديثة، فكان النقص في الكفاءات الوطنية واضحاً مما أدى إلى الاعتماد على كفاءات وقدرات من خارج المملكة.

كان من أبرز تحديات هذه المرحلة، الحاجة الماسة الى دراسة تكلفة الأداء وتكلفة الخدمات التي يقدمها الجهاز الحكومي بشكل دوري والأخذ بمفهوم الجودة الشاملة، والتركيز على التحسين المستمر لجودة الخدمات والمنتجات التي تقدمها الدولة للحد من الإهدار وتخفيض تكاليف التشغيل والأداء، وزيادة الإنتاجية، ونشر منجزات الأجهزة الحكومية ورصد جائزة الجودة للجهاز الحكومي المتميز.

ويمكن اجمال بعض خصائص الوزارات في هذه المرحلة فيما يلي (عساف، ١٩٨٣):

١. الغموض في اهداف الوزارات وعدم الدقة في تفصيلها، فمن اهداف وزارة الصناعة مثلا تحقيق التنمية الثابتة في القطاع، بينما نجد التفصيل المطلوب في اهداف وزارة الشؤون البلدية والقروية بتحقيق التنمية الثابتة والمتوازنة في خدمات النظافة والإنارة والصرف ومراقبة الاسواق...الخ.
٢. التضخم التنظيمي والوظيفي وسرعة التغير والتبدل في القيادات العليا والدوران الوظيفي

٣. عدم استقرار وثبات للكيان التنظيمي او بعض اجزائه نتيجة كثرة عمليات الدمج والإلغاء والفصل.

٤. التداخل والازدواجية بين الوزارات المتجانسة في وظائفها التداخل بين فروع الوزارة نفسها.

وأشارت الدراسات الى وجود تداخل وغموض في كثير من اختصاصات الأجهزة الحكومية نتيجة لعدم التنسيق بين مهامها، بالرغم من أن كثير من هذه الأجهزة قد مر بعمليات تنظيمية أساسية وإعادة هيكلة، ومن أبرز صور التداخل بين الوزارات ما يلي (المطيري، ١٩٨٧ ٢٣٢) (العواجي، ١٩٧٨: ٥٦) (عساف، ١٩٨٣: ١٣١):

١. تشتت مهام التنظيم والإصلاح الإداري بين عدة جهات.

٢. التداخل بين وزارة المواصلات، والبلديات، والداخلية، والمالية بالنسبة لموضوع النقل العام.

٣. تداخل وزارة الاشغال العامة والإسكان مع وزارة الشؤون البلدية والقروية بخصوص تخطيط المدن والقرى

٤. تداخل وزارة الشؤون البلدية والقروية مع وزارة الزراعة والمياه بخصوص تمديد وتوزيع شبكات المياه

٥. تداخل وزارة الشؤون البلدية والقروية مع وزارة المواصلات بخصوص انشاء وصيانة الطرق

٦. التداخل بين وزارة الصحة والداخلية والدفاع والطيران ووزارة المعارف فيما يتعلق بتقديم الخدمات الطبية لمنسوبي تلك الوزارات.

٧. الازدواجية بين وزارة الصناعة والكهرباء، ووزارة البترول والثروة المعدنية بخصوص نشاطات التصنيع لبعض المواد

ويعد غياب التنسيق هو أحد الخصائص المعيقة للإدارة العامة بالمملكة في هذه المرحلة ولعل أقرب مثال على فقدان التنسيق هو قيام كل جهاز حكومي بل وكل شركة متعاقدة بأعمالها باستقلال شبه تام مما أدى إلى إعاقة واضحة لتنفيذ المشاريع في أوقاتها وبالمستويات المطلوبة (العواجي، ١٩٧٨: ٥٦).

وأكدت الدراسات عدم تناسب وانسجام اهداف الوزارات في تلك المرحلة مع الخطط التنموية وخاصة غياب خطة موحدة للتنمية الادارية، الذي ادى الى قصور واضح في تنمية القوى العاملة (المطيري، ١٩٨٧: ٣٨٦)

٢,٣,٣,٥. مرحلة الاصلاح وإعادة الهيكلة:

هي الفترة الزمنية التي ركزت فيها الدولة على الاصلاح الإداري وإعادة هيكلة القطاع العام ضمن الخطط التنموية السادسة والسابعة (١٩٩٥-٢٠٠٥) تقريبا.

جاءت هذه المرحلة استجابة الى المطالبة بوقف مظاهر الترهل التنظيمي والإداري، الذي خلفته مرحلة الانطلاق والاستجابة العشوائية غير المخططة، فقد شهدت هذه المرحلة جهوداً لترشيد النفقات العامة، في ظل تراجع الإيرادات النفطية، الناجم عن عدم استقرار الأوضاع العالمية لأسواق النفط، كما شهدت هذه المرحلة جهوداً مكثفة لتحسين أداء المؤسسات العامة، وتعزيز الدور التنموي للقطاعين العام والخاص.

وكانت البداية صحيحة من حيث اختيار العنصر البشري كهدف مستدام لتنمية شاملة، ففي خطة التنمية السادسة (١٩٩٥-١٩٩٩)، تركزت التوجهات الاستراتيجية في تنمية الموارد البشرية، على رفع إنتاجية العمل، وتحسين مستويات المعيشة للموظفين خاصة، وللمواطنين بشكل عام، فقد بلغ الإنفاق الفعلي على قطاعات التنمية(٤٢٠،٤) بليون ريال خصص منها ٢١٦،٦ بليون ريال لتنمية الموارد البشرية، أي بنسبة (٥١،٥%) من إجمالي الانفاق العام.

وحرصت خطة التنمية السابعة (٢٠٠٠-٢٠٠٤) على تبني أهداف عامة تسهم في تنمية منجزات الخطط السابقة، كما حرصت على أن تتماشى مع الظروف المرحلية. وقد أعطت الخطة الأولوية لتنمية الموارد البشرية وتوفير الفرص الوظيفية، وتنفيذ سياسة التخصيص، وتحسين الكفاءة الإنتاجية والتنظيمية للأجهزة الحكومية، وتحسين الخدمات العامة، وتعزيز التطور التقني في المملكة.

استجابة لهذه الرؤية وفي ضوء تكيف الاجهزة الحكومية مع الاهداف التنموية لهذه المرحلة، فقد تغيرت ملامح الجهاز الحكومي بصورة كبيرة، ويمكن تتبعها من خلال اهداف الخطط على النحو التالي (وزارة الاقتصاد والتخطيط، الخطة السابعة، ٢٠٠٠):

١. تنمية القوى البشرية والتأكد المستمر من زيادة مشاركتها، ورفع كفاءتها عن طريق التدريب والتأهيل لتلبية متطلبات الاقتصاد الوطني، وإحلال القوى العاملة السعودية محل العمالة غير السعودية.

ولتحقيق هذا الهدف، فقد تم تحويل الديوان العام للخدمة المدنية الى وزارة، وتم إعادة تنظيم وزارة العمل وتحديث اختصاصاتها بما يتفق مع حجم الاهداف المناطة بها خصوصا عملية توطين الوظائف، و تحويل مصلحة معاشات التقاعد إلى مؤسسة عامة.

٢. العمل على تحقيق النمو المتوازن بين مناطق المملكة وزيادة إسهامها في التنمية الوطنية، ولتحقيق هذا الهدف تم إنشاء وكالة مساعدة للمساحة والأراضي بوزارة الشؤون البلدية والقروية و تم إنشاء وكالة مساعدة للتسجيل العيني للعقار في وزارة العدل، وفصل وزارة للمياه عن الزراعة لتلبية حاجة كافة المناطق.

وفي هذه المرحلة تم اعتماد تعديل مسمى وزارة المعارف بحيث يكون (وزارة التربية والتعليم) ونقل مهمة التعليم من رئاسة الحرس الوطني إلى وزارة التربية والتعليم، والموافقة على الترتيبات التنظيمية لبعض جوانب التعليم العالي.

٣. زيادة إسهام القطاع الخاص في عمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتم انشاء هيئة الاستثمار العامة لتفعيل دور الاعمال وجلب رؤوس الاموال الاجنبية.

٤. تخفيف الاعتماد على إنتاج النفط الخام وتصديره بصفته مصدر رئيس للدخل الوطني والعمل على زيادة القيمة المضافة للمنتج من النفط الخام قبل تصديره.

وكان من اهم القرارات المتعلقة بتطور اختصاصات الوزارات لتحقيق هذا الهدف هو نقل نشاط الاقتصاد من وزارة المالية الى وزارة التخطيط وتعديل مسمى وزارة المالية والاقتصاد الوطني الى وزارة المالية.

٥. تنويع مصادر الدخل القومي وتوسيع القاعدة الإنتاجية في مجال الخدمات، والصناعة والزراعة وتنمية الثروات المعدنية، وتشجيع استكشافها واستثمارها.

فقد تم إلغاء وزارة الصناعة الكهرباء، ونقل نشاط الكهرباء من وزارة الصناعة والكهرباء إلى وزارة المياه، وتعديل مسماها بحيث يكون (وزارة المياه والكهرباء)، ونقل نشاط الصناعة إلى وزارة التجارة وتعديل مسماها بحيث يكون (وزارة التجارة والصناعة).

٦. استكمال التجهيزات الأساسية اللازمة لتحقيق التنمية الشاملة، والمحافظة عليها وتطوير أدائها وأساليب تمويلها، وتم إلغاء وزارة الأشغال العامة والإسكان، ونقل مهامها إلى وزارة الشئون البلدية والقروية وغيرها من الأجهزة الحكومية الأخرى ذات العلاقة.

٧. الاهتمام بالثقافة والعلوم والتقنية، وتشجيع البحث والتطوير وتوطين التقنية، واستجابة لهذا الهدف، فقد تم اعتماد تعديل مسمى وزارة الإعلام بحيث يكون (وزارة الثقافة والإعلام) ونقل بعض النشاطات الثقافية من بعض الأجهزة الحكومية الأخرى إلى وزارة الثقافة والإعلام، وكذلك نقل نشاط الآثار من وزارة التربية والتعليم إلى الهيئة العامة للسياحة، وتعديل مسماها لتكون (الهيئة العامة للسياحة والآثار).

وفي الجانب التقني فقد تم تعديل مسمى وزارة البرق والبريد والهاتف بحيث يكون (وزارة الاتصالات وتقنية المعلومات) وإيكال مهام تقنية المعلومات إلى هيئة الاتصالات، وتعديل اسم الهيئة إلى (هيئة الاتصالات وتقنية المعلومات)، وتحويل المديرية العامة للبريد إلى مؤسسة عامة تسمى (مؤسسة البريد السعودي).

٨. الاستمرار في حماية البيئة من التلوث، وتطوير أنظمتها، والاهتمام بحماية الموارد الطبيعية والحياة الفطرية وصيانتها، لذلك فقد تم تحديد اختصاصات وزارة البترول والثروة المعدنية، واختصاصات الرئاسة العامة للأرصاد وحماية البيئة بما يحقق ذلك الهدف.
٩. تعزيز التكامل بين دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية وتطوير علاقة المملكة بالدول العربية والإسلامية والدول الصديقة بما يحقق المصالح المشتركة.

ويعد التوسع في الإنفاق الحكومي من أهم السمات المميزة لخطة التنمية السابعة، فقد بلغ إجمالي هذا الإنفاق نحو ٤٨٥،٣ بليون ريال وبذلك ارتفعت قيمة إجمالي الإنفاق المستهدف لقطاعات التنمية في الخطة السابعة بنحو (١٥،٤%) من إجمالي الإنفاق الفعلي على قطاعات التنمية في الخطة السادسة.

اما فيما يتعلق بوظائف واختصاصات الوزارات في هذه المرحلة ففي مجال التعليم الاساسي، نلحظ وجود ثلاثة أجهزة حكومية تشرف على هذا القطاع وهي وزارة المعارف والرئاسة العامة لتعليم البنات وجامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية، فهذه الأجهزة من الناحية الإدارية تكرر بعضها البعض، ولديها ازدواجية عملية غير مبررة من الناحية الإدارية والاقتصادية والتنظيمية والتنفيذية، فتعدد الأنظمة التعليمية من بنين وبنات وديني وفني لا يبرر تعدد الاجهزة الحكومية ويمكن الحفاظ على ذلك التعدد متى تثبت ايجابيته في ظل جهاز إداري واحد، وهذا ما حدث فعلا في المرحلة التالية.

٣,٣,٣,٥. مرحلة الحكومة الالكترونية:

هي الفترة الزمنية التي تبنت فيها الدولة التحول من التعاملات التقليدية الى التعاملات الالكترونية ضمن أهداف الخطط التنموية (الثامنة، والتاسعة) وتم تنفيذها على مرحلتين، وتحددها الدراسة الحالية بالفترة (٢٠٠٥- ٢٠١٥) تقريبا.

وشكلت فترة خطة التنمية الثامنة والتاسعة (٢٠٠٥-٢٠١٥) بداية "المرحلة الثالثة"، والتي اتسمت بتبني سياسة مالية توسعية مدعومة بارتفاع الإيرادات العامة النفطية، الناجم عن الارتفاع النسبي في الأسعار العالمية للنفط، كما تتسم هذه المرحلة بالاعتماد على العديد من الاستراتيجيات

القطاعية، وتعد خطة التنمية الثامنة بمثابة "الحلقة الأولى" من منظومة مسار استراتيجي بعيد المدى يمتد لعشرين عاماً ويشتمل على أربع خطط خمسية متتابعة.

تتسم هذه المرحلة بالجمع بين التغيير التطويري والاستمرارية، فمع استمرار تركيزها على تسريع النمو وتنويع القاعدة الاقتصادية وتحقيق التنمية المتوازنة بين المناطق، تتبنى هذه المرحلة تهيئة الاقتصاد الوطني للتحول نحو الاقتصاد القائم على المعرفة، وتكثيف الجهود لتعزيز قدراته التنافسية، والتعامل بكفاءة ومرونة مع التحديات المحلية والإقليمية والدولية، والتحول الى التعاملات الالكترونية على مرحلتين.

تعد خطة التنمية الثامنة (٢٠٠٥-٢٠١٠)، الحلقة الأولى في منظومة المسار الاستراتيجي لعشرين عاماً قادمة، ويتضمن أربع خطط خمسيه متتابعة وهو ما يشكل في حد ذاته تطويراً لمنهجية التخطيط الاستراتيجي بالمملكة، وتمثلت أهم أهداف الخطة الثامنة فيما يلي:

١. رفع مستوى المعيشة، وتحسين نوعية الحياة، وتوفير فرص العمل للمواطنين، وذلك من خلال تسريع عملية التنمية، ورفع معدلات النمو الاقتصادي، والتوسع الكمي والنوعي في الخدمات التعليمية والصحية والاجتماعية.
٢. تنمية القوى البشرية ورفع كفاءتها، وزيادة مشاركتها، لتلبية متطلبات الاقتصاد الوطني.
٣. تنويع القاعدة الاقتصادية مع التركيز على المجالات الواعدة مثل الصناعات التحويلية، خاصة الصناعات كثيفة الاستخدام للطاقة ومشتقاتها، وصناعة التعدين والسياحة وتقنية المعلومات.
٤. تحسين إنتاجية الاقتصاد الوطني، وتعزيز قدراته التنافسية، وتهيئته للتعامل بمرونة وكفاءة أكبر مع المتغيرات والمستجدات الاقتصادية على الأصعدة المحلية والإقليمية والدولية.
٥. زيادة إسهام القطاع الخاص في التنمية الاقتصادية والاجتماعية.
٦. تحقيق التنمية المتوازنة بين مناطق المملكة، وتضييق الفجوة التنموية فيما بينها.
٧. تطوير منظومة العلوم والتقنية، والاهتمام بالمعلوماتية، ودعم وتشجيع البحث العلمي والتطور التقني لتعزيز كفاءة الاقتصاد الوطني، ومواكبة التوجه نحو الاقتصاد القائم على المعرفة.

وتحقيقا لهذا الهدف أنشأت وزارة الاتصالات وتقنية المعلومات في عام ٢٠٠٥ برنامج التعاملات الإلكترونية الحكومية (يسّر) بمشاركة كل من: وزارة المالية، وهيئة الاتصالات وتقنية المعلومات، وشكلت لجنة إشرافية عليا واللوائح والتعليمات والإجراءات المالية، كما صدر قرار مجلس الوزراء عام ٢٠٠٥ بتشكيل لجان داخلية للتعاملات الإلكترونية الخاصة بها.

أما على صعيد الإنفاق الحكومي على قطاعات التنمية الرئيسة، فقد شهد إجمالي اعتمادات الميزانية لقطاعات التنمية خلال سنوات الخطة الثامنة نموا ملحوظا حيث بلغت نحو

٨٦٣،٩ بليون ريال، بزيادة بلغت نحو (٧٨%) موازنة بإجمالي الإنفاق على هذه القطاعات خلال خطة التنمية السابعة.

تتلخص محاور الخطة التنموية التاسعة (٢٠١٠-٢٠١٥) في المحافظة على التعاليم والقيم الإسلامية وتعزيز الوحدة الوطنية والأمن الوطني الشامل وضمان حقوق الإنسان وتحقيق الاستقرار الاجتماعي وترسيخ هوية المملكة الإسلامية والعربية.

ومن بين محاور الخطة تعزيز التنمية البشرية، وتعزيز التكامل الاقتصادي مع دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية والدول العربية الأخرى وتطوير علاقات المملكة بالدول الإسلامية والدول الصديقة، وتطوير قطاع المنشآت الصغيرة والمتوسطة لزيادة مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي واستحداث الأطر لرعايته وتنظيمية.

واستجابة لأهداف الخطط الثامنة والتاسعة المتمثل في تقوية العلاقة مع الدول الصديقة عمدت وزارة الخارجية الى توسيع حجم التمثيل الخارجي بصورة كبيرة، حيث بلغ عدد ممثليات المملكة في الخارج في العام الحالي ٢٠١٤ أكثر من(٧٧) سفارة و (١٣) قنصلية وثلاثة وفود ومكتب تجاري.

وفي هذه المرحلة، تم تعديل اسم المؤسسة العامة للتعليم الفني والتدريب المهني إلى المؤسسة العامة للتدريب التقني والمهني، ونقل تبعية الكليات والمعاهد الصحية إلى وزارة التعليم العالي، إضافة إلى نقل كليات المعلمين وكليات البنات من وزارة التربية والتعليم إلى وزارة التعليم العالي.

ودعماً لجهود رفع الكفاءة الإدارية في الأجهزة الحكومية، صدر قرار مجلس الوزراء عام ٢٠٠٧، القاضي بإنشاء وحدة للمراجعة الداخلية في كل جهاز من الأجهزة الحكومية والمؤسسات العامة، تتولى تقويم أنظمة الرقابة الداخلية، والتأكد من مدى التزام الجهات الحكومية بالأنظمة.

وخلاصة القول، ان معاناة الأجهزة الحكومية من ازدواجية وتداخل وتنازع في الاختصاصات، يؤدي غالبا إلى إضاعة الوقت وإهدار وتشتيت الجهود والطاقات البشرية والمالية ومصروفات التشغيل، حيث ظلت معظم الوزارات في هذه المرحلة تعاني من مشكلات في تحديد الوظائف والاختصاصات، وترتبط هذه المشكلات بمدى تطبيق الأسس والمعايير العلمية والعملية المتعارف عليها في صياغة المهام والاختصاصات الوظيفية (الشقاوي،٢٠١٣).

يظهر الجدول رقم (٨) المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لفقرات مجال المقومات الوظيفية للوزارات.

الجدول (٨) المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لفقرات مجال درجات المقومات الوظيفية للوزارات

الرقم	الفقرة	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري	الترتيب	الدرجة
٢	درجة تكامل الاختصاصات	٢,٤٤	٠,٥٨	١	**مرتفع**
٨	درجة توافق اهداف الوزارة مع اهداف الخطط التنموية	٢,٠٣	٠,٤٣	٢	**مرتفع**
٧	درجة التوازن في توزيع الاختصاصات على الوحدات الرئيسة في الوزارة	٢,٠٠	٠,٤٤	٣	**متوسط**
١	درجة وضوح اختصاصات وزارتكم	١,٧٠	٠,٦٦	٤	**متوسط**
	المجموع	٢,٠٤	٠,٥٣		**مرتفع**

يتضح من الجدول رقم (٨) أن المتوسطات الحسابية لفقرات مجال المقومات الوظيفية للوزارات تراوحت ما بين (١,٧٠- ٢,٤٤)، وقد حازت على متوسط حسابي اجمالي بلغ (٢,٠٤) وهو من المستوى المرتفع.

بالرغم من هذه النسب المرتفعة التي تعبر عن سلامة التنظيم الاداري، فان الواقع لا بعكس ذلك بنفس الدرجة، ويرجع السبب في هذا التفاوت الى احد عيوب المتوسطات الحسابية وهو عدم تمثيل المتوسط الحسابي للقيم على طرفي المحور بشكل كامل وحقيقي (Uma،1982) لذلك لجأ الباحث الى الاعتماد على منهج الدراسات النوعية في وصف وتفسير هذه الفجوة من خلال النسب والتكرارات ليس لغرض التركيز على سلبيات الوضع التنظيمي بل لبيان درجة الانحراف عن الوضع التنظيمي المثالي الذي يرنو اليه جهاز الادارة العامة، ولمحاولة تقديم الحلول المناسبة التي تمكنه من تخطي العقبات والاقتراب من الوضع المثالي قدر الامكان، والجدول رقم (٩) يوضح التكرارات والنسب المئوية لمجال المقومات الوظيفية.

الجدول (٩) التكرارات والنسب المئوية لفقرات مجال المقومات الوظيفية للوزارات

الرقم	الفقرة	نعم	%	لا	%	المجموع	
٣	هل تتداخل اختصاصات الوزارة مع وزارات او مؤسسات اخرى؟	٢٦١	٧٨,٩	٧٠	٢١,١	٣٣١	١٠٠,٠
٤	هل تعتقد ان هناك تداخلا في الاختصاصات بين فروع وزارتكم؟	٢٥١	٧٥,٨	٨٠	٢٤,٢	٣٣١	١٠٠,٠
٥	هل تعتقد ان وزارتكم تقوم بوظائف ليست من ضمن اختصاصاتها الحالية؟	٧٣	٢٢,١	٢٥٨	٧٧,٩	٣٣١	١٠٠,٠
٦	هل تعتقد بان وزارتكم يجب ان تقوم بوظائف ليست موجودة ضمن اختصاصاتها الحالية؟	٣٢	٩,٧	٢٩٩	٩٠,٣	٣٣١	١٠٠,٠

٤,٣,٥. المعوقات المتعلقة بالمقومات الوظيفية، والجهود المبذولة لمعالجتها:

١,٤,٣,٥. انخفاض درجة وضوح الاهداف والاختصاصات وتشتتها:

من اهم القضايا والتحديات التي تواجه الوزارات هي قضية عدم وضوح الاهداف والاختصاصات بشكل كافي، وأشارت نتائج الدراسة الى ان هناك عدم وضوح في اختصاصات بعض الوزارات، حيث كانت نسبة (٨٩,١%) من الاجابات تعتقد ان درجة وضوح الاختصاصات بين المتوسط والمنخفض، في حين ان نسبة (١٠,٩%) فقط تعتقد ان الاختصاصات واضحة بدرجة مرتفعة، والجدول رقم (١٠) يوضح ذلك.

جدول رقم (١٠) درجة وضوح اختصاصات الوزارات

ما هي باعتقادك درجة وضوح اختصاصات وزارتكم؟

الدرجة	التكرار	النسبة المئوية	النسبة التراكمية
منخفض	136	41.1	41.1
متوسط	159	48.0	89.1
مرتفع	36	10.9	100.0
المجموع	**331**	**100.0**	

وهذا يشير الى وجود ضبابية في الاهداف، وعدم احتوائها على حدود فاصلة لمهام ومسئوليات بعض الوحدات، وضعف تحديد الأهداف ومجالات عمل الوحدات وعلاقاتها مع الوحدات الأخرى، وتتفق هذه النتيجة مع دراسة البيشي (٢٠٠١)، التي اظهرت قصورا في وضوح الاهداف والاختصاصات في الوزارات بدرجة مرتفعة، وتتفق كذلك مع دراسة الشقاوي (٢٠٠٢)، حول تشعب مهام الحكومة وعدم وضوحها بالشكل المطلوب.

يؤدي ضعف وضوح الاهداف بدوره الى عدد كبير من المشكلات التنظيمية المتراكبة، ومنها الازدواجية والتداخل في الاختصاصات والتنازع فيها، وضعف التنسيق بين الوحدات الإدارية، اضافة الى تعقيد وعرقلة سير العمل، وهدر الامكانات وتشتت الجهود (الشقاوي،٢٠١٢)، ويمكن تحديد بعض المشكلات التي نتجت عن غموض الاهداف والاختصاصات كما يلي:

٥,٣,٤,١,١. غموض الدور:

ان غموض الاهداف قد يتسبب بمشكلة اخرى وهي غموض الدور الذي يؤديه الموظف (العميان، ٢٠١٠)، فالموظف الجديد يتسلم عمله احيانا دون تأكد المسؤولين من تفهمه لمهامه الوظيفية وأهداف الوزارة، على الرغم من حضوره لبعض الدورات الإعدادية التدريبية قبل التحاقه بالعمل، فقد اشار الى ذلك بعض افراد العينة بأنهم يسألون الاقارب والزملاء ذوي المهام المشابه لمهامهم.

وما يؤكد غموض الدور الناتج عن عدم وضوح الاختصاصات، هو عدم تفهم العاملين في الجهات الرقابية على الوزارات، كديوان المراقبة العامة وهيئة الرقابة والتحقيق، لطبيعة مهامهم، من حيث الفرق الغامض في نوع الرقابة مالية او ادارية ومن ناحية اخرى هل الرقابة وقائية سابقة ام علاجية لاحقة.

٥,٣,٤,١,٢. التداخل والازدواجية:

اشارت بعض الدراسات الى استمرار ظاهرة التداخل في الاختصاص بين الوزارات المختلفة، ومنها على سبيل المثال؛ وزارة الشؤون البلدية والقروية، وزارة الزراعة وبعض الجهات الاخرى كالرئاسة العامة للأرصاد وحماية البيئة، بخصوص القضايا البيئة، (مجلة التنمية، ٢٠١٤: ١١٩).

وتشير مشكلة تداخل الاختصاصات الى صور متعددة منها تقاطع اكثر من وزارة في تقديم نفس الخدمة او لنفس المستفيد، فقد اظهرت الدراسة ان نسبة (٧٨,٩%) من الاجابات ترى ان هناك تداخلا وازدواجية في الاختصاصات بين الوزارة والأجهزة الاخرى، والجدول رقم (١١) يوضح ذلك.

الجدول رقم (١١) تداخل الاختصاصات بين الوزارات

هل تتداخل اختصاصات الوزارة مع وزارات او مؤسسات اخرى؟

الاجابة	التكرار	النسبة المئوية	النسبة التراكمية
لا	70	21.1	21.1
نعم	261	78.9	100.0
المجموع	**331**	**100.0**	

كما يلاحظ ان الاعتقاد بالتداخل على مستوى الوزارات قد انعكس على التداخل بين اختصاصات الفروع لكل وزارة، فقد كانت نسبة (٧٥,٨) من الاجابات تعتقد بان هناك تداخلا في الاختصاصات بين فروع الوزارة نفسها، والجدول رقم (١٢) يبين ذلك.

جدول رقم (١٢) تداخل الاختصاصات بين فروع الوزارة الواحدة

هل تعتقد ان هناك تداخلا في الاختصاصات بين فروع وزارتكم؟

الاجابة	التكرار	النسبة المئوية	النسبة التراكمية
لا	80	24.2	24.2
نعم	251	75.8	100.0
المجموع	**331**	**100.0**	

يمكن تفسير ذلك اما بعدم قدرة افراد العينة على الفصل بين الفقرتين، أي فقرة التداخل الكلي بين الوزارات وفقرة التداخل الجزئي بين الفروع، او بعدم وجود فرق بين التداخلات من وجهة نظر المدراء، إلا ان ما يؤكد فهم افراد العينة للفرق بين الفقرات، هو ان هذه النتيجة تتفق مع ما اشارت اليه دراسة البيشي (٢٠٠١)، حول وجود حالة من التداخل وعدم التنسيق الكافي بين الوزارات المختلفة من جهة، وبين فروع الوزارة الواحدة من جهة اخرى.

ومن اهم الجهود المبذولة بخصوص التداخل في الاختصاصات داخل الوزارة هو ما اشار اليه بعض افراد العينة من العاملين في وزارة التربية والتعليم، من تأخر الوزارة في معالجة هذه

الظاهرة، فبعد أكثر من ثلاثين عاما اصدرت وزارة التربية والتعليم الدليل التنظيمي عام ٢٠١٣ لتحديث الاختصاصات والحد من الازدواجية بين الوحدات وفروع الوزارة.

٣,١,٤,٣,٥. تشتت الاختصاصات:

هنا لا يتم اسناد الامر الى اكثر من وحدة كما في التداخل والازدواجية، بل تتعدد الوحدات التي تقوم بالمهمة في قطاعات مختلفة يمكن تجميعها وترشيد مواردها، فقد اشار بعض افراد العينة الى وجود حالة من تشتت الاختصاصات في النشاط الواحد بين أكثر من وزارة، نتيجة ضعف وضوح دور كل وحدة ومعرفة ما هو المتوقع منها.

على سبيل المثال، هناك وزارتان معنيتان بالقوى العاملة وهما وزارة الخدمة المدنية المعنية بموظفي الدولة، ووزارة العمل والشؤون الاجتماعية المعنية بوظائف القطاع الخاص ويضاف إليهما ما يقوم به بعض اللجان والمجالس في مجال توطين الوظائف.

ونتيجة لتشتت الاختصاصات، فقد ظهرت مؤخرا بعض الدعوات بهذا الخصوص، تطالب بدمج وزارة العمل مع وزارة الخدمة المدنية، تحت مسمى وزارة القوى العاملة، وهو مطلب منطقي ويلامس خصوصية الوضع في المملكة، ويتيح التعامل بشمولية أكثر مع قضايا التوظيف و البطالة في القطاعين الخاص والعام (الشريف، ٢٠١٢).

ومن الصور الاخرى لتشتت الاختصاصات، اشراف وزارة التعليم العالي على الجامعات، وإشراف المؤسسة العامة للتعليم الفني على التعليم التقني، وتوجد كليات المعلمين وكليات البنات وكليات الصحة تتبع قطاعات إدارية مختلفة، وفي مجال البحث فهنالك مدينة الملك عبد العزيز التي تعتبر رديفا مساندا للجامعات مع عدم وجود طلاب أو مهام تعليمية فيها.

ومن اهم الجهود المبذولة في هذا الخصوص، ضم الرئاسة العامة لتعليم البنات الى وزارة التربية والتعليم، وكذلك توحيد جهة الاشراف على الكليات المختلفة، وجهات البحث العلمي، وتوحيد السياسة العلمية البحثية وأصبحت ضمن اختصاص التعليم العالي، وهو ما قلل من الازدواجية والهدر الاقتصادي والإداري الحاصل ضمن القطاعات القائمة، وبالتالي توجيه الموارد نحو استثمار أفضل في مجال التعليم العالي، وترشيد حجم القطاع الحكومي.

٤,١,٤,٣,٥. التنازع في الاختصاصات:

يمكن تصنيف أنواع تنازع الاختصاص في المملكة الى نوعين، اما تنازع إيجابي بأن تدعي جهتان حكوميتان مختلفان أنهما صاحبتا الاختصاص في قضية واحدة، أو تنازع سلبي بأن تتخلى كلتا الجهتين عن الاختصاص او تنكرانه، (الإميرغني، ٢٠٠٢).

تعتبر المشكلات التي تنتج عن ضعف وضوح الاهداف كثيرة، إلا ان الوضع في المملكة قد اخذ منحا اخرا لم تتوقعه نتائج أي من الدراسات، فقد كانت تبعات هذه المشكلة التنظيمية أي ضعف وضوح الاهداف والاختصاصات، خسائر في ارواح المواطنين بعد سقوط عدد منهم في حفر الصرف الصحي المكشوفة، وتنازع عدد من الوزارات في هذا الاختصاص من بينها وزارة الشؤون البلدية والقروية ووزارة المياه والكهرباء وبعض الجهات الاخرى.

هذا على مستوى الوزارات، اما على مستوى فروع الوزارة الواحدة، فالتنازع في الاختصاص بين مديريات وفروع الوزارة الواحدة يعد من الظواهر السلبية التي يصعب تبريرها في هذه المرحلة المتقدمة التي تمر بها المملكة، حيث لا تزال مديرية الدفاع المدني ومديرية المرور تتنازعان الاختصاصات بشأن الحوادث المرورية التي يكون فيها اصابات.

٢,٤,٣,٥. درجة التوازن في توزيع الاختصاصات:

اما عن حجم الاختصاصات ودرجة التوازن في توزيعها على الوزارات او بين فروع الوزارة الواحدة، فقد اكدت نسبة (٨٠,٣%) من الاجابات على وجود درجة متوسطة من التوازن في توزيع الاختصاصات على الوحدات الرئيسية في الوزارة الواحدة، كما يبين الجدول رقم (١٣)

الجدول رقم (١٣) درجة التوازن في توزيع الاختصاصات على الوحدات في الوزارة

ما هي درجة التوازن في توزيع الاختصاصات على الوحدات الرئيسة في الوزارة؟

الدرجة	التكرار	النسبة المئوية	النسبة التراكمية
منخفض	33	10.0	10.0
متوسط	266	80.3	90.3
مرتفع	32	9.7	100.0
المجموع	**331**	**100.0**	

يشير الجدول رقم (١٣) الى وجود درجة متوسطة الى مرتفعة من التوازن في اغلب الوزارات، وهذا يدل على ان المشكلة محدودة وتتركز في وزارتين او اكثر، ويتضح ذلك فعلا من ضخامة الاعباء التي تتحملها بعض الوزارات دون الاخرى، وخاصة فيما يرتبط بقضايا الوافدين.

يلاحظ في هذا السياق ان الاعباء التي تتحملها وزارة العمل مثلا تجاه تلك الشريحة من المجتمع، لا تتناسب وحجم الوزارة ولا حجم العاملين فيها، فتقوم بالعمل على معالجة قضايا البطالة والخلافات وتنظيم شؤون الوافدين العمالية وغيرها من الاختصاصات.

فعلى سبيل المثال يوجد في المملكة ثمانية ملايين وافد تقريبا (وزارة العمل، الكتاب الاحصائي، ٢٠١٣: ٢٣)، وهذا العدد يعادل عدد سكان دولتين او اكثر من بعض الدول، وبالرغم من ضخامة هذا العدد إلا ان الجهة التي تقوم بإدارة شؤونهم لا تتعدى مديرية في وزارة، (مديرية الجوازات في وزارة الداخلية)، وهذا يعني اختلال التوازن في اختصاصات المديريات على المستوى الكلي للوزارات او على مستوى الوزارة.

كما نلحظ اختلال التوازن في توزيع الاختصاصات من خلال قراءة واجبات وزارة الحرس الوطني، فعلى سبيل المثال نجدها تشتمل على وظائف ذات طبيعة عسكرية امنية، ووظائف تخدم مجال التنمية، وأخرى توعوية وإعلامية، ويثير ذلك تساؤلا حول كفاءة البنية التحتية ومدى تخصص الوزارة، والمهارات النوعية للعاملين فيها، وعن مدى تداخل الاختصاصات المذكورة مع الوزارات الاخرى.

اما فيما يخص عدم التوازن في توزيع الاختصاصات على فروع الوزارات نفسها، فيمكن ملاحظة هذه المشكلة من خلال تركز بعض الاختصاصات في فروع دون اخرى، مما يسبب الازدحام الشديد وتعطل سير العمل في هذه الفروع، خاصة في المناطق الكبيرة كالعاصمة الرياض ومنطقة جدة، اضافة الى ما يولده عدم التوازن في التوزيع من سوء تقدير الاحتياج الفعلي من الوحدات والموظفين.

تقترح الدراسة لمعالجة مشكلة عدم التوازن في توزيع الاختصاصات، نقل اختصاصات بعض الوزارات الى القطاع الخاص او هيئات مستقلة متخصصة، تأخذ عن الوزارة جزء من أثقالها وتمكنها من أداء مهماتها الأساسية، او اعادة توزيع الوظائف كلما اقتضت الحاجة الى ذلك. وللمملكة تجربة في هذا الخصوص، فعلى سبيل المثال أنشئت هيئة متخصصة مستقلة، أسندت إليها مهمة الرقابة ووضع المعايير واللوائح والتراخيص في شئون الغذاء والدواء، مما قلل من تزاحم الأعمال في وزارات الصحة والزراعة والتجارة، وكذلك أسست الشركة الوطنية للشراء الموحد للأدوية والمستلزمات الطبية التي خففت من أعباء الانشغال بإجراءات الشراء والتوريد والتوزيع.

وفي هذا الخصوص ايضا، ترى نسبة (٧٧,٩) من الاجابات ان وزارتهم لا تقوم بوظائف خارج نطاق اختصاصها، وهذا يظهر درجة مرتفعة من التخصص، الا ان نسبة (٢٢,١%) من الاجابات تعتقد بان الوزارة تقوم بوظائف ليست من ضمن اختصاصاتها والجدول رقم (١٤) يوضح ذلك.

جدول رقم (١٤) قيام الوزارات بوظائف ليست من ضمن اختصاصاتها

هل تعتقد ان وزارتكم تقوم بوظائف ليست من ضمن اختصاصاتها الحالية؟

الاجابة	التكرار	النسبة المئوية	النسبة التراكمية
لا	258	77.9	77.9
نعم	73	22.1	100.0
المجموع	**331**	**100.0**	

وبالرغم من قلة هذه النسبة، الا انه من الضروري اعادة تحليل الوظائف وإسناد هذه الاختصاصات الى الوزارات المعنية حتى يتحقق التوازن المقصود.

كذلك يوضح الجدول رقم (١٥) ان نسبة (٩٠,٣%) من الاجابات لا ترى ان هناك وظائف ليست ضمن وظائف الوزارة الحالية، اما نسبة (٩,٧%) من الاجابات اكدت بان الوزارات يجب ان تقوم بوظائف ليست موجودة ضمن اختصاصاتها.

جدول رقم (١٥) مدى الحاجة إلى اضافة وظائف للوزارة

هل تعتقد بان وزارتكم يجب ان تقوم بوظائف ليست موجودة ضمن اختصاصاتها الحالية؟

الاجابة	التكرار	النسبة المئوية	النسبة التراكمية
لا	299	90.3	90.3
نعم	32	9.7	100.0
المجموع	**331**	**100.0**	

يمكن القول في ضوء الجداول رقم (١٤) و (١٥) ان الوظائف التي تقوم بها اغلب الوزارات لا تشير الى وجود نقص او فائض إلا بدرجة منخفضة وتتراوح هذه النسبة بين (٧,٩% - ٢٢,١%) وتتفق هذه النسبة مع الجدول رقم (١٣) الذي يوضح اختلال التوازن بدرجة منخفضة وبنسبة (١٠%).

وبالرغم من وجود اختلافات جوهرية بين الاختصاصات الرسمية والممارسات الفعلية التي تؤديها بعض الوزارات، إلا انه يمكن الوصول الى نتيجة مفادها ان اهم الوظائف موجودة ضمن قائمة اهداف الوزارات بشكل عام، مع وجود فائض وليس نقص في الاختصاصات، وهذا ما تؤكده اجابات العينة بخصوص درجة تكامل الوظائف ايضا، حيث كان متوسط الاجابات حول تكامل اختصاصات الوزارات مرتفع بنسبة (٢,٤٤%) ويؤكد ذلك ان نسبة (٤,٥%) من الاجابات فقط ترى ان درجة التكامل منخفضة كما في الجدول التالي رقم (١٦).

جدول رقم (١٦) مدى تكامل اختصاصات الوزارات

ما هي باعتقادك درجة تكامل اختصاصات وزارتكم؟

الدرجة	التكرار	النسبة المئوية	النسبة التراكمية
منخفض	15	4.5	4.5
متوسط	154	46.5	51.1
مرتفع	162	48.9	100.0
المجموع	**331**	**100.0**	

وللتمثيل على وجود فائض في الوظائف، يرى بعض المبحوثين في وزارة التربية والتعليم ان وظائف الوحدة الصحية في المدارس يجب ان تقوم بها وزارة الصحة، حيث ان اسناد دور الطبيب او الممرض الى المعلم لا يمثل مشكلة تنظيمية كبيرة فقط، بقدر ما يشكل خطرا على حياة المراجعين.

بالرغم من وجود هذه المشكلة لفترة طويلة، الا ان الجهود المبذولة لمعالجتها مستمرة، حيث تم اقرار الغاء هذه الوحدات وإسناد مهامها الى الوحدات الصحية الاولية، فهذا وان دل على معالجة هذه المشكلة فانه يشير في ذات الوقت الى بطء تطور التنظيم الاداري للوزارات، علما ان هذه المشكلة قائمة منذ ما يفوق عن الاربعين عاما، كما يعتقد بعض افراد العينة التابعين لوزارة الشؤون الاجتماعية بان هناك اختصاصات من المفترض ان تحال الى وزارة الداخلية او الى هيئة متخصصة مثال ذلك قضايا ونزلاء الاحداث.

٣,٤,٣,٥. درجة توافق اهداف الوزارات مع اهداف الخطط التنموية:

اشارت بعض الدراسات انه في كثير من الأحيان، يتم إنشاء أجهزة إدارية جديدة، أو فصل وحدات عن وزارات قائمة وتحويلها لهيئات أو مؤسسات، دون اعتبار سليم وتمحيص دقيق للحاجة الفعلية، بل تخضع في ذلك لاجتهادات فردية أكثر منها فنية (الشقاوي،٢٠١٢).

ان عدم اعتماد معايير علمية او قياسية، عند انشاء او الغاء الوزارات والوحدات التنظيمية التابعة لها، ادى الى تفاوت الاهداف العامة للخطط مع الاهداف الفرعية للوزارات، فأي عملية تكوين او الغاء للوحدات لا تنبثق عن اهداف الخطط التنموية لن تحقق التكامل المطلوب بين الاهداف الكلية والفرعية في جميع القطاعات.

وفي سؤال عن درجة توافق اهداف الوزارة مع اهداف الخطط التنموية، كان المتوسط الحسابي لهذه الفقرة (٢,٠٣) ويمثل درجة مرتفعة، حيث اكدت نسبة (٩٢,١%) من الاجابات ان هناك توافقا بين اهداف الوزارات وأهداف الخطط التنموية بدرجة متوسطة الى مرتفعة، والجدول رقم (١٧) يوضح ذلك.

جدول رقم (١٧) درجة توافق اهداف الوزارات مع اهداف الخطط التنموية

الدرجة	التكرار	النسبة المئوية	النسبة التراكمية
منخفض	26	7.9	7.9
متوسط	270	81.6	89.4
مرتفع	35	10.5	100.0
المجموع	**331**	**100.0**	

وتتفق هذه النتيجة مع واقع التنظيم الاداري الحالي للمملكة وما اشارت اليه منجزات الخطط من تحقيق نسبة (٨٠%) من اهدافها (خطة التنمية التاسعة، ٢٠١٠)، ويشير كذلك الى تقدم ملموس بخلاف ما كان عليه الوضع التنظيمي سابقا، حيث كان انشاء الاجهزة يتم في اغلب الاحيان لمعالجة قضية تنظيمية او ادارية مؤقتة، او نتيجة لتبدل القيادات الإدارية العليا، وهو ما يؤدي إلى خلق وحدات ومهام إضافية او الغائها، وبالتالي يكون سببا في الصراع بين هذه الوحدات، نتيجة لعدم وحدة جهة انشائها وعدم انسجامها مع الخطط التنموية.

ومما يزيد من حدة هذه المشكلة أنه لم يحدث أن اُلغي أي جهاز إداري أو هيئة أو مجلس تم تأسيسه، سوى ثلاثة مجالس وهي: المجلس الأعلى لرعاية العلوم والفنون والآداب، والمجلس الأعلى للشباب والمجلس الأعلى للإعلام، بالرغم من عدد المرات التي أعيد فيها التنظيم الإداري على مستوى الدولة، إلا أن بعض الأجهزة الإدارية، لم تتلاشى رغم عدم الحاجة اليها، واخرى لم تنشأ رغم الحاجة الماسة لها مثل وزارة للرياضة والشباب.

٥,٣,٥. الحلول المقترحة للمشكلات المتعلقة بالمقومات الوظيفية:

في ضوء ما تم مناقشته في المقومات الوظيفية للوزارات تقترح الدراسة إعادة تحديد وصياغة أهداف كل وزارة أو جهاز حكومي عام بشكل منفرد، لتحديد الازدواجية والتداخل بين الأجهزة الحكومية المختلفة، وتقليص عدد الأجهزة الحكومية بقدر الوظائف والأهداف المطلوب تحقيقها، ودمج المتشابه منها في الاختصاص، والحد من عدد الحقائب الوزارية بضم اكثر من

وزارة معا حتى وان كان النشاط مختلف، وهذا التنظيم معمولا به في عدد من الدول منها الولايات المتحدة وحتى وقت قريب، وكذلك الحال بالنسبة لتشتت الاختصاصات، يمكن توحيد ودمج الاجهزة التي تختص بالتوظيف في كافة قطاعات الدولة، والأجهزة التي تختص بالتدريب مهما كان تنوعه، وغير ذلك من الاجهزة المتفرقة والتي يسهل تجميعها على اساس القطاع او النشاط، من اجل القضاء على تعدد الأجهزة وتشتت الاختصاصات وبالتالي يمكن التعامل مع القضايا بصورة شاملة.

اما بخصوص التخلي عن الفائض من الموظفين، فالمقترح ان تتم التهيئة الاجتماعية لخطوات التغيير، وتحوير الوظائف ونقلها للجهات المحتاجة إليها، كالأجهزة الإدارية الحديثة، وإيجاد خطة زمنية تطويرية في هذا الشأن، تتبنى حلولا مناسبة وعادلة، كدعم نظام تقاعدي مبكر استثنائي، وإعادة تدريب الكفاءات التي سيستغنى عنها للقيام بأعمال تناسب كفاءتها وتنسجم مع متطلبات سوق العمل.

ومن الحلول المناسبة في هذا الخصوص، القيام بدراسة توحيد نظامي التقاعد والتأمينات الاجتماعية، لتسهيل انتقال موظف القطاع الحكومي للقطاع الخاص، زيادة آليات استقطاب القطاع الخاص وامتصاصه للوظائف الزائدة والملغاة عن طريق الجهاز الحكومي.

٤,٥. المطلب الثاني: المقومات البنائية

يتناول هذا المحور التنظيم الداخلي للوزارات من خلال تحليل أبعاد الهيكل التنظيمي للوزارات ودرجة الاستقرار النسبي فيها، اضافة الى توضيح طبيعة الهياكل التنظيمية المستخدمة، ويمثل الجدول رقم (١٨) والجدول رقم (١٩) التكرارات والنسب المئوية لفقرات مجال المقومات البنائية للوزارات.

الجدول (١٨) التكرارات والنسب المئوية لفقرات مجال المقومات البنائية للوزارات

الرقم	الفقرة	نعم	%	لا	%	المجموع	
9	هل تتوسع وزارتكم بأسلوب تفويض السلطة؟	45	13.6	286	86.4	331	100.0
12	هل لديك وصفا وظيفيا محددا لعملك؟	288	87.0	43	13.0	331	100.0
13	هل يوجد في وزارتكم ادلة تنظيمية توضح اجراءات العمل؟	277	83.7	54	16.3	331	100.0
19	هل يميل بعض الرؤساء الى زيادة عدد المرؤوسين دون حاجة فعلية؟	244	73.7	87	26.3	331	100.0

الجدول (١٩) النسب المئوية لفقرات مجال المقومات البنائية للوزارات

الرقم	الفقرة	النسبة المئوية			%
		نعم	لا	احياناً	
١٥	هل تقوم بالرجوع الى الرؤساء لمعرفة اجراءات العمل؟	٣٦,٩	١٥,٧	٤٧,٤	١٠٠,٠
١٦	هل يتم تطوير الهيكل التنظيمي في وزارتكم باستمرار؟	٩,١	٦٥,٦	٢٥,٤	١٠٠,٠
١٧	هل يتم تغيير المدراء في وزارتكم باستمرار؟	١٨,١	٦٦,٨	١٥,١	١٠٠,٠
١٨	هل تعتقد ان نسبة الذين يتركون العمل في الوزارة اكبر من نسبة المعينين؟	١٥,٧	٧٢,٨	١١,٥	١٠٠,٠
٢٢	هل تتلقى الاوامر من اكثر من مسئول؟	٧٨,٥	١٤,٥	٦,٩	١٠٠,٠
٢٤	هل يتم تبسيط الاجراءات في وزارتكم	٨,٢	٦٠,١	٣١,٧	١٠٠,٠
٢٥	هل تعتقد ان الارتباط التنظيمي لوحدات وأقسام وزارتكم واضح؟	٤٧,٧	١٣,٠	٣٩,٣	١٠٠,٠
٢٧	اذا كانت الاجابة كبير، هل يؤثر عدد المستويات الادارية في وزارتكم على سير العمل؟	٦٦,٥	١٢,١	٢١,٥	١٠٠,٠
٣٠	هل تعتقد ان الهيكل التنظيمي في وزارتكم يوضح العلاقات والسلطات؟	١٥,٧	٧١,٩	١٣,٠	١٠٠,٠
٣١	هل تعتقد ان الهيكل التنظيمي في وزارتكم يمثل الواقع فعلا؟	١٣,٦	٥,١	٨١,٣	١٠٠,٠
٣٢	هل تعتقد بان الهياكل التنظيمية المعتمدة لفروع الوزارة موحدة في شكلها؟	١١,٨	٧٣,١	١٥,١	١٠٠,٠
٣٣	هل تعتقد ان المسميات الوظيفية والمناصب الادارية لفروع الوزارة موحدة؟	٧٤,٩	٩,١	١٦,٠	١٠٠,٠

١,٤,٥. ابعاد الهيكل التنظيمي للوزارات:

١,١,٤,٥. درجة المركزية Centralization

وتشير هذه الحالة الى درجة التفويض والمشاركة وتركز السلطة **Authority** والقوة **Power** داخل الوزارة، بمعنى انه إذا كانت أغلب السلطة والقوة تتركز في يد الإدارة العليا، فإن درجة المركزية تكون عالية .

عمدت بعض الدراسات ومنها الدراسة الحالية، الى قياس هذا البعد من خلال موقع سلطة اتخاذ القرارات، إضافة الى ذلك المقياس تعمقت الدراسة الحالية في دراسة الأنظمة واللوائح للوقوف على درجة تعزيز هذه الانظمة لظاهرة المركزية، والتعرف على مدى مشاركة العاملين في صناعة القرار، ومدى تفويض الرؤساء بعض صلاحياتهم للمرؤوسين.

تجدر الاشارة الى ان درجة المركزية التي تعاني منها وزارات المملكة ترتبط بعوامل كثيرة ومتشابكة، منها النمط القيادي للرؤساء، وتعزيز الانظمة واللوائح وتشجيعها على تطبيق اسلوب المركزية، إلا ان من اهمها على ما يبدو عدم اتاحة الهياكل التنظيمية القائمة للمستويات الاعلى بتفويض السلطات إلى المستويات الأدنى، فيلاحظ انه بالرغم من وجود مساعدين الا ان المدراء يحتكرون السلطات والصلاحيات ويمتنعون عن تفويض مساعديهم حتى وان ادى ذلك الى تعطيل مصالح الجمهور اثناء تغيب المدراء لفترات طويلة (الطجم، ١٩٩٩: ١١٢).

وقد جاءت الاجابات مؤكدة على وجود هذه الظاهرة بشكل كبير، وذلك بعدم انتشار اسلوب التفويض في معظم الوزارات، حيث اكدت نسبة (٨٦,٤%) من الاجابات على عدم التوسع في اسلوب تفويض السلطة، كما يوضح الجدول رقم (٢٠) ذلك.

جدول رقم (٢٠) درجة التوسع في اسلوب التفويض

هل تتوسع وزارتكم بأسلوب تفويض السلطة؟

الاجابة	التكرار	النسبة المئوية	النسبة التراكمية
لا	286	86.4	86.4
نعم	45	13.6	100.0
المجموع	**331**	**100.0**	

حتى الاجابات عن الاسئلة المفتوحة التي اشارت الى وجود نوع من التفويض كانت في حدود ضيقة، وتحفظت تلك الاجابات على طريقة ذلك التفويض بأسلوب شفوي لا كتابي وبشكل غير علني، وكأنه مخالف للتعليمات، وتتفق هذه النتيجة مع ما توصلت اليه دراسة العتيبي (٢٠٠٨)، حول محدودية اسلوب التفويض في الوزارات.

اما عن العقبات التي تعترض عملية التفويض في الوزارات فتنوعت اجابات المبحوثين بين الخوف من فشل المرؤوسين وعدم الرغبة في التفويض، الا ان الملاحظ بشكل عام، عدم وجود وعي كافي لدى المدراء عن اهمية عملية نقل وتفويض السلطة، وعن طبيعة المهام والأنشطة التي تحتاج إلى تفويض في السلطة او الأسلوب المناسب وحدود التفويض .

وعند السؤال عن الاسباب التي تحول دون التفويض الواسع للسلطة، اشارت نسبة (٣٢,٦%) من الاجابات الى الفقرة المتعلقة بعدم رغبة المديرين في التفويض، كما اشارت نسبة (٢٦%) الى فقرة عدم وجود سلطات فائضة عن القدرة التي يتمتع بها الرؤساء، وكانت النسبة المتعلقة بالأسباب الباقية ضعيفة نسبيا، يبينها الجدول رقم (٢١).

الجدول رقم (٢١) الاسباب التي تحول دون التفويض

ما هي الاسباب التي تحول دون التفويض الواسع للسلطة في وزارتكم؟

الاجابة	التكرار	النسبة المئوية	الترتيب	النسبة التراكمية
عدم الثقة بكفاءة المرؤوسين	32	9.7	5	9.7
الخوف من فشل المرؤوسين	35	10.6	4	20.2
عدم وجود سلطات فائضة	86	26.0	2	46.2
عدم رغبة الرؤساء في التفويض	**108**	**32.6**	**1**	**78.9**
عدم الثقة في التزام المرؤوسين	31	9.4	6	88.2
خوف المرؤوسين من تحمل المسئولة	39	11.8	3	100.0

وتتفق الدراسة الحالية مع دراسة الزايد (١٩٩٧) بأن مشاركة الموظفين في اتخاذ قرارات تؤثر على أعمالهم هي مشاركة محدودة، وان إدارتهم لا تتبع أسلوب تفويض السلطة والصلاحيات، ولا تتاح لأغلبية الموظفين فرصة مناقشة التوجيهات والتعليمات.

تبدأ حلقة المركزية من تفرد مركز الوزارة باتخاذ القرارات، وقصر دور الفروع على تنفيذها، دون وجود آلية لمناقشة القرار والمشاركة في صنعه قبل صدوره، وهذا ما يسمى بمركزية القرار، ومن امثلة ذلك اعتماد هيكل تنظيمي جديد لإدارات التربية والتعليم دون أي مشاركة تذكر.

ويشير بعض افراد عينة الدراسة الى ذلك بتعاظم دور مراكز الوزارات وتسلطها على الفروع، فحين تعرض الفروع المشكلات والصعوبات التي تواجهها على المركز يقوم هذا الاخير نفسه بوضع الحلول، بدلاً من منح كل فرع من الفروع صلاحيات تجعله يحل مشكلاته بنفسه، ثم محاسبته على نتائج قراراته فيما بعد.

ان من أبرز نتائج المركزية هو التضخم الوظيفي وتعدد المستويات، ذلك لأن قمة الهرم الإداري التي تتخذ القرارات، وتمنح الصلاحيات، وتضع اللوائح والتنظيمات تحتاج لعدد كبير من الموظفين الذين تتدرج مراتبهم الوظيفية تبعاً لدرجات الأهمية والمسؤولية والخطورة في أعمال

المركز، وكلما زادت الأعمال الواجب تصريفها، نشأت الحاجة لمزيد من الإدارات والموظفين والقيادات والمراتب العليا.

إلا أن هذا ليس السبب الوحيد للتضخم الوظيفي كما سيأتي ذكره لاحقا، بل هناك السعي الدائم لإحداث وظائف جديدة بمراتب أعلى لأغراض الترقية، وتبقى الوظائف القديمة ليرقى عليها من بعدهم من المراتب.

والسبب الاخر للمركزية انه لم ينظر للإدارة كمنهج لتسيير العمل واتخاذ القرار بل كمنصب وأداة للسلطة، وهذا المفهوم يرى في تفويض الصلاحيات تفريطاً في السلطة والمكانة، ولذلك يقيد العمل الإداري بسلسلة من الإجراءات البيروقراطية.

عادة ما يتم تبرير المركزية بقضية ضعف الجهاز الإداري خارج المركز لعدم توافر الكفاءات والقيادات القادرة على اتخاذ القرارات الصعبة، ولشدة تأثير الانتماءات القبلية والعائلية على متخذي القرار هناك، ولبعد الموظفين عن رقابة المركز (الربيعة،٢٠١٣).

٢,١,٤,٥. درجة الرسمية Formalization

وهي عبارة عن مدى وجود قواعد محددة ومكتوبة للنتائج المطلوبة ولوسائل تحقيقها، أو هي عبارة عن قياس درجة الرسمية في الهيكل التنظيمي والإجراءات المستخدمة، وما إذا كان الهيكل والإجراءات تم إقرارهما من خلال قواعد وتعليمات رسمية، وهناك من عمد الى قياس هذا البعد من خلال عدد القواعد المتبعة والتصرف من خلال القنوات الرسمية، وعن وجود خريطة تنظيمية ودليل إجراءات في الوزارة (مخيمر، ٢٠٠٤).

فيما يخص هذا الجانب فقد اكدت نسبة (٨٧%) من الاجابات على توافر الوصف الوظيفي، وهذا يفترض وجود درجة من الوضوح في المهام تمكن الموظف من انجاز العمل دون الحاجة للرجوع الى الرئيس، كما يبين ذلك الجدول رقم (٢٢).

الجدول رقم (٢٢) توافر الوصف الوظيفي

هل لديك وصفا وظيفيا محددا لعملك؟

الاجابة	التكرار	النسبة المئوية	النسبة التراكمية
لا	43	13.0	13.0
نعم	288	87.0	100.0
المجموع	**331**	**100.0**	

و يؤكد ذلك الاجابات التي تفيد بتوافر ادلة تنظيمية وإجرائية بنسبة (٨٣,٧)، إلا أن نسبة (٦١%) من الاجابات تؤكد ان هذه الأدلة لا تساعد على تبسيط وتوضيح اجراءات العمل، وهو ما يدفع الموظف للرجوع الى الرؤساء للتأكد من بعض الاجراءات باستمرار كما يبين الجدول رقم (٢٣).

جدول رقم (٢٣) توافر ادلة تنظيمية

هل يوجد في وزارتكم أدلة تنظيمية توضح إجراءات العمل؟

الاجابة	التكرار	النسبة المئوية	النسبة التراكمية
لا	54	16.3	16.3
نعم	277	83.7	100.0
المجموع	**331**	**100.0**	

جدول رقم (٢٤) مدى بساطة الأدلة التنظيمية

هل الادلة التنظيمية بسيطة وسهلة الاستخدام؟

الاجابة	التكرار	النسبة المئوية	النسبة التراكمية
لا	202	61.0	61.0
نعم	79	23.9	84.9
تقريبا	50	15.1	100
المجموع	**331**	**100.0**	

إلا ان رجوع نسبة (٣٦,٩%) من الموظفين الى رؤسائهم باستمرار كما يبين الجدول رقم (٢٥)، يمكن تفسيره بوجود حالة من المركزية المفرطة، وعدم الرغبة في التفويض، اضافة الى عدم الاستفادة من الادلة التنظيمية والإجرائية بحالتها الحالية القائمة، وليس لعدم توافر ادلة العمل او الادوات التنظيمية المساعدة الاخرى.

الجدول رقم (٢٥) مدى رجوع الموظفين الى الرؤساء لمعرفة اجراءات العمل

هل تقوم بالرجوع الى الرؤساء لمعرفة اجراءات العمل؟

الاجابة	التكرار	النسبة المئوية	النسبة التراكمية
باستمرار	122	36.9	36.9
ابدا	52	15.7	52.6
احيانا	157	47.4	100.0
المجموع	**331**	**100.0**	

عودا على ذي بدء، فأن البيروقراطية الموجودة في أجهزة القطاع الحكومي، أفرزت كثيرا من المشكلات التي حالت دون قيام الأجهزة الحكومية بدورها المطلوب، كالاعتماد المفرط على الإجراءات الروتينية، وعدم تقدير أهمية الأفكار الابتكارية والتطويرية (البراك، ١٩٩٧: ٢٥)، وقد تزايدت درجة الرسمية التي تعاني منها الوزارات، لسببين هما:

اولا: تقادم الأنظمة واللوائح والقواعد المنظمة للعمل، بمعنى انه لا يزال على الموظف التقيد بإجراءات انتفت الحاجة لوجودها منذ زمن بعيد.

ثانيا: ضعف صياغة الأنظمة التي تعزز المركزية وتجعل الموظف يرجع الى الرئيس في معظم الاحيان، وهو ما يزيد من طول وتعقيد الإجراءات، وهذا ما اكدته الدراسة من خلال نسبة الرجوع الى الرؤساء باستمرار لمعرفة الاجراء الصحيح.

يبدو ان بعض المشكلات التنظيمية التي تواجه الوزارات في المملكة ذات طبيعة مستمرة ومزمنة، حيث تشير الدراسات منذ بداية تأسيس الجهاز الاداري وخلال المراحل الثلاثة الى درجة مرتفعة من تعقيد اجراءات العمل وارتفاع درجة الروتينية الناجم عن تقادم الانظمة والتمسك بأسلوب المركزية بصورة مفرطة. (العواجي، ١٩٨٢: ٢٠) (الشقاوي، ٢٠١٢)

وتبدأ الحلقة الجهنمية للروتين -كما يسميها بعض المفكرين (شعراوي،٢٠٠١)-عندما يواجه الموظف قضية فيحيلها الى المستوى الاعلى ثم الى المسؤول عن تلك القضية في قطاع من قطاعات الوزارة، ولحين رفع (صاحب الحق في الاجراء) إلى المستوى الأعلى (صاحب الصلاحية) الذي ربما يستفسر أو يشكل لجنة قبل إصدار التوجيه اللازم، وهذا المسار البيروقراطي يعيق العمل ويهدر الوقت (الربيعة، ٢٠١٣)

ويمكن التعرف على درجة التعقيد بالإجراءات الحكومية، من خلال انتشار مهنة المعقب، وهي وظيفة خاصة يقوم بموجبها المعقب بمتابعة الاجراءات الحكومية نيابة عن الغير مقابل اجر معين، وهذه المهنة مثبتة وتم توصيفها بل وحمايتها ضمن مهن السعودة او التوطين في وزارة العمل، ولها ادارة لشؤون المعقبين في مديرية الجوازات، وتعد هذه المهنة تعبيرا عن درجة التعقيد ووسيلة لاختراق البيروقراطية (الطياش، ٢٠١٣).

وفي سؤال عن مدى مراجعة الاجراءات بغية تبسيطها، فقد اكدت نسبة (٦٠,١%) من الاجابات ان ذلك لا يحدث ابدا، في حين ان نسبة (٣١,٧%) تشير الى ان تبسيط الاجراءات يتم احيانا، والجدول رقم (٢١) يوضح ذلك.

الجدول رقم (٢٦) مدى تبسيط الاجراءات

هل يتم تبسيط الاجراءات في وزارتكم؟

الاجابة	التكرار	النسبة المئوية	النسبة التراكمية
باستمرار	27	8.2	8.2
ابدا	199	60.1	68.3
احيانا	105	31.7	100.0
المجموع	**331**	**100.0**	

وهو ما يتفق مع دراسة القحطاني (٢٠٠٧) التي اشارت الى ارتفاع درجة التعقيد وكثرة الاجراءات، وعدم تبسيطها باستمرار، ودراسة الملحم (٢٠٠٠) بارتفاع درجة الروتينية، وكذلك دراسة البيشي (٢٠٠١)، بخصوص عدم اعادة تحديث الاجراءات مع المستجدات.

٣,١,٤,٥. درجة التعقيد Complexity

وتشير هذه الحالة الى درجة التمايز الموجودة داخل الوزارات، وهناك ثلاثة عناصر يمكن تتبعها للحكم على درجة التعقيد (الرفاعي، ١٩٩٨):

- **درجة التمايز الافقي**: ويقصد به التوسع والانتشار بزيادة عدد الوحدات والأقسام داخل الوزارة، أي كلما زاد عدد الوحدات زادت درجة التعقيد.
- **درجة التمايز الرأسي**: ويقصد به عمق الهيكل التنظيمي، او زيادة عدد المستويات الادارية والاقتراب الى الشكل الهرمي الذي يتصف بتباعد المسافات بين المستوى الادنى والأعلى، فكلما ازداد عدد المستويات الادارية كلما زادت درجة التعقيد في الوزارة.
- **درجة التمايز المكاني**: ويشير الى الانتشار الجغرافي لفروع وممثلي الوزارات، وبدرجة هذا الانتشار تكون درجة التعقيد، ويظهر التحدي التنظيمي في تقديم الخدمة لجميع المناطق الجغرافية، بشكل يحقق مفهوم العدالة والمساواة، دون المبالغة في الانتشار، الذي قد يتسبب في الترهل الاداري او التضخم التنظيمي.

وترتبط درجة التعقيد بمدى كفاية الاجهزة او الحاجة إلى إنشاء فروع ووحدات جديدة، ويظهر دور اجهزة التطوير هنا، في تحديد اولوية ودرجة الحاح قرار الانشاء، وتحديد بدائل هذا القرار.

كما ان درجة التعقيد، ترتبط بتوافر الأدوات والأساليب اللازمة لتسهيل الاتصال وتبادل المعلومات بين الفروع، فتحول الوزارات الى المعاملات الالكترونية قد يقلل من عدد الوحدات خاصة تلك التي تعمل على توثيق وحفظ السجلات.

تشير الدراسات الى ارتباط التضخم الوظيفي غالبا بالتضخم التنظيمي للمنظمات (السلمي، ١٩٧٥)، وينطبق هذا الحال على الواقع العام للوزارات في المملكة، حيث تشير نسبة (٨٠,١%) ان عدد الفروع والوحدات يعتبر كافيا لانجاز مهام الوزارات، لكن نسبة (١٤,٥%) من الاجابات تعتقد بوجود فائض في عدد الوحدات، نظرا لوجود درجة من التضخم الوظيفي (البراك، ١٩٩٧).

ويبرز هنا تساؤلا حول اسبقية المشكلات، وأيهما اسبق التضخم التنظيمي ام التضخم الوظيفي، بمعنى انه كلما زاد عدد الموظفين يتم انشاء وحدات وأقسام جديدة أو فروع جديدة على مستوى المناطق لاحتواء هذه الاعداد، ام انه كلما توسع حجم الوزارات يتم تعيين اعدادا تفوق الحاجة الفعلية وتساهم في التضخم الوظيفي، ويمكن القول في هذا الخصوص ان التضخم التنظيمي في المملكة كان يسبق التضخم الوظيفي غالبا (عساف، ١٩٨٣)، والجدول رقم (٢٧) يوضح ذلك.

جدول رقم (٢٧) مدى كفاية الوحدات

هل تعتقد بان عدد الفروع والوحدات التابعة لوزارتكم كافية لإنجاز مهام الوزارة؟

الاجابة	التكرار	النسبة المئوية	النسبة التراكمية
كافية	265	80.1	80.1
غير كافية	18	5.4	85.5
فائضة	48	14.5	100.0
المجموع	**331**	**100.0**	

وتتفق هذه النتيجة مع ما ذهب اليه الشقاوي (٢٠١٢)، حول كفاية عدد الوزارات والفروع والوحدات مع وجود بعض الوحدات الفائضة عن الحاجة الفعلية لها، ويرجع السبب في ذلك الى استمرار الدولة في القيام بنشاطات عدة، يمكن إيكالها للقطاع الخاص، وهو ما ادى بالتالي الى درجة من التضخم والترهل التنظيمي معا.

ومن خلال الربط بين المقومات الوظيفية والمقومات البنائية سالفة الذكر يلاحظ ان المركزية ترتبط بشكل مباشر بتشتت الاختصاصات، فوجود عدة جهات تقوم بمهام التوظيف يزيد من التوسع الأفقي في عدد الوزارات والحقائب الوزارية، ويزيد من الحاجة الى التنسيق بين تلك الجهات، فعلى سبيل المثال، ان دراسة موضوع يتعلق بالقوى العاملة يتطلب إشراك أعضاء من

وزارة الخدمة المدنية، وزارة العمل، وزارة التعليم العالي، مجلس القوى العاملة، بينما لو كانت قطاعات القوى العاملة تنضوي تحت جهاز رسمي واحد لانتفت الحاجة الى هذا العدد من الأعضاء أو لتشكيل لجنة تنسيقية عليا.

كما ان تعدد الاجهزة المتشابكة وازدياد أعضاء لجانها بشكل كبير، يؤدي إلى اعاقة وتأخير صدور بعض القرارات الحيوية، نظرا لانشغال اعضائها بمسئوليات اخرى.

ويمكن التمثيل على هذه المشكلة من خلال تتبع قرار انشاء اللجنة العليا للتنظيم الإداري، فقد انبثق عن هذه اللجنة اربعة لجان تقريبا، وهي لجنة وزارية فرعية، ولجنة تحضيرية، وامانة اللجنة العليا في معهد الادارة، ولجان عمل فنية متخصصة.

٢,٤,٥. الاستقرار النسبي في الوزارات:

يعد الاستقرار في اي منظمة من الاهداف الهامة على مستوى الفرد والتنظيم والمستفيدين، ويتيح الاستقرار مناخا تنظيميا صحيا، يساعد على وضوح الاهداف والعلاقات والقدرة على التخطيط لفترات طويلة.

على العكس من ذلك، قد يولد التغيير المستمر والعشوائي حالة من التخبط وفقدان السيطرة وتشتت الاختصاصات والموارد، ويتطلب في بعض الحالات بدء العمل من جديد، فما ان يعتاد الموظف على نمط اداري معين او اجراء روتيني حتى يحدث تبدل في القيادة او في هيكلة المهام وكذا في الارتباط التنظيمي.

بالنسبة للوضع العام في وزارات المملكة، فقد نجد الاستقرار في جانب تنظيمي لا نجده فيجانب تنظيمي اخر، حيث لا يمكن الحديث جملة واحدة عن الاستقرار التنظيمي، لذلك يمكن تناول هذا الموضوع من خلال ثلاثة جوانب متكاملة وهي:

١. الاستقرار النسبي في الهياكل التنظيمية
٢. الاستقرار النسبي في القيادات العليا
٣. الاستقرار النسبي في دوران العمل

١,٢,٤,٥. الاستقرار النسبي في الهياكل التنظيمية:

وللحديث عن مدى التبدل والتغير في الهياكل التنظيمية للوزارات، لا بد من التركيز على جانبين:

الجانب الاول: تطوير الهياكل التنظيمية

تتصف الفترة السابقة تحديدا في ١٩٨٣، بكثرة التعديلات على الجهاز الاداري للدولة، نتيجة التوسع في الوظائف وتزايد متطلبات التنمية، فما ان يتم انشاء وزارة حتى يجري التعديل على انشطتها بالتوسع او الانحسار، وسرعان ما يتم دمج بعض وحداتها وإلغاء البعض الاخر لتتناسب مع المهام الجديدة، وبالتالي يتم تغير الهياكل بسرعة عالية، ونورد بعض الامثلة لتوضيح حالة عدم الاستقرار هذه، وظهور الحاجة لإجراء التغيير المناسب على الهياكل التنظيمية ومنها ما يلي (وزارة الاقتصاد والتخطيط، خطة التنمية التاسعة، ٢٠١٠):

١. تحويل الإدارة المركزية للمساحة بوزارة الدفاع والطيران إلى هيئة تسمى الهيئة العامة للمساحة.
٢. تحويل مصلحة معاشات التقاعد إلى مؤسسة عامة .
٣. فصل الإدارة العامة للسجون عن المديرية العامة للأمن العام، وجعلها مديرية عامة ذات ميزانية مستقلة.
٤. الغاء وزارة الأشغال العامة والإسكان، ونقل مهامها إلى وزارة الشئون البلدية والقروية وغيرها من الأجهزة الحكومية الأخرى ذات العلاقة .
٥. نقل مهمة التعليم من رئاسة الحرس الوطني إلى وزارة التربية والتعليم، والموافقة على الترتيبات التنظيمية لبعض جوانب التعليم العالي.
٦. نقل بعض النشاطات الثقافية من بعض الأجهزة الحكومية الأخرى إلى وزارة الثقافة والإعلام.
٧. نقل نشاط الآثار من وزارة التربية والتعليم إلى الهيئة العامة للسياحة،
٨. نقل نشاط الصناعة إلى وزارة التجارة وتعديل مسماها بحيث يكون (وزارة التجارة والصناعة).
٩. نقل تشاط الاقتصاد من وزارة المالية والاقتصاد الوطني إلى وزارة التخطيط وتعديل مسماها بحيث يكون (وزارة الاقتصاد والتخطيط)، وتعديل مسمى وزارة المالية والاقتصاد الوطني بحيث يكون (وزارة المالية).
١٠. تعديل مسمى وزارة البرق والبريد والهاتف بحيث يكون (وزارة الاتصالات وتقنية المعلومات) وإيكال مهام تقنية المعلومات إلى هيئة الاتصالات، وتعديل اسم الهيئة إلى (هيئة الاتصالات وتقنية المعلومات)، وتحويل المديرية العامة للبريد إلى مؤسسة عامة تسمى (مؤسسة البريد السعودي).

١١. تحويل رئاسة الطيران المدني إلى هيئة عامة ذات شخصية اعتبارية مستقلة.
١٢. فصل وزارة العمل والشئون الاجتماعية إلى وزارتين مستقلتين، تسمى الأولى (وزارة العمل)، وتسمى الثانية (وزارة الشئون الاجتماعية) وإلغاء مجلس القوى العاملة.

الجانب الثاني: التطور التلقائي والطبيعي لهياكل الوزارات

اما بالنسبة لحركة التطور الطبيعية في الهياكل التنظيمية للوزارات، فتشير الى التوسع التدريجي غير المقصود نتيجة احداث وحدات او مستويات او الغائها، وللتعرف على حركة التطور البنائي بشكل اعمق، لا بد من مقارنة بعض الخرائط التنظيمية في مرحلة سابقة مع الهياكل الحالية، ومن ثم مقارنة الخرائط التنظيمية الحالية مع بعضها لتحديد اوجه الاختلاف والتشابه والتطور في البناء الهرمي او في الاساس التنظيمي من خلال المحاور الهيكلية التالية:

٥,٤,٢,١,١. تطور النماذج التنظيمية ومسميات الوحدات والمناصب:

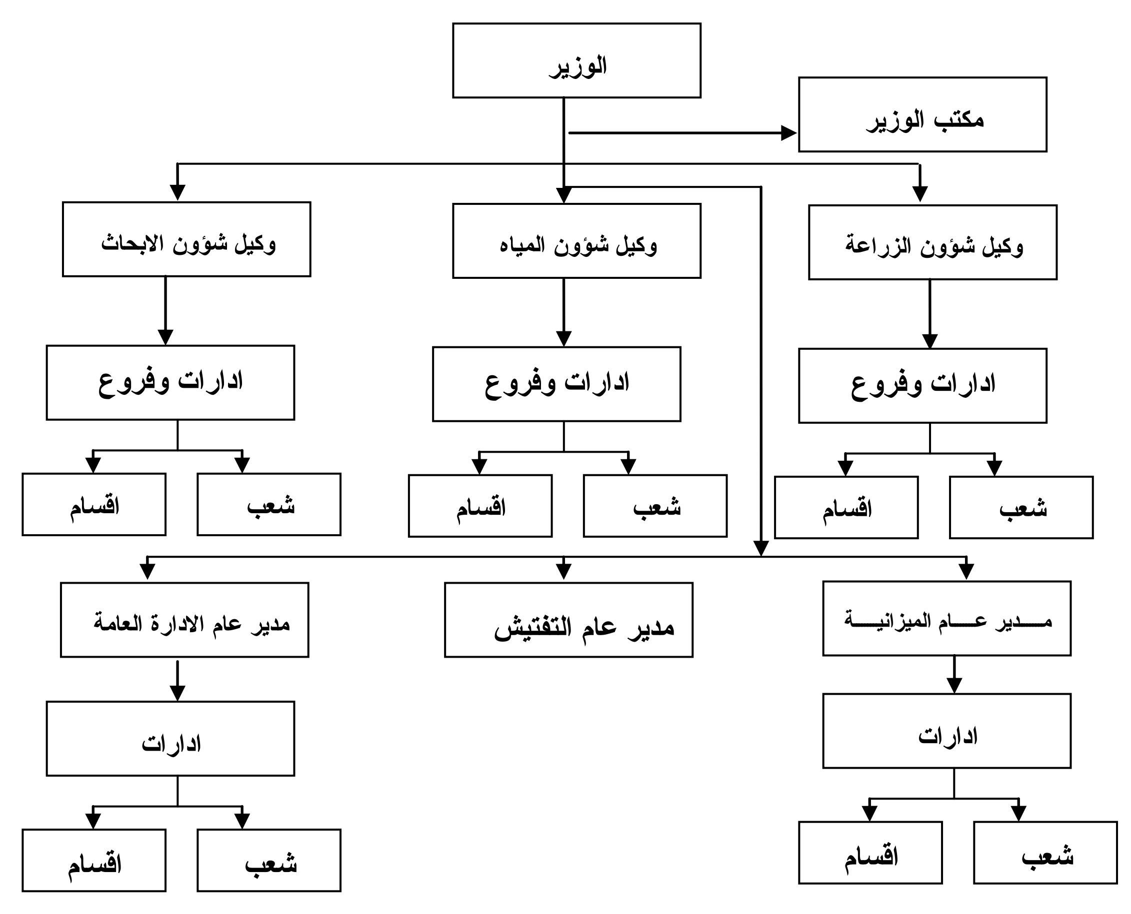
يمكن متابعة التطور في النماذج التنظيمية من خلال ملاحظة عدد من النماذج التنظيمية في العام ١٩٨٣، التي تم حصرها ضمن خمسة نماذج كالتالي (عساف، ١٩٨٣: ١١٧) (المطيري، ١٩٨٧: ٣٤):

النموذج الاول: وزير- وكلاء – مدراء عامين – مدراء فروع.

يقوم هذا النموذج على قاعدة التصنيف الشائع في ثمانينات القرن الهجري، ويتكون من الوزير، ثم من عدد من الوكلاء المتخصصين الذي يشرف كل منهم على فئة من النشاطات المتخصصة التي تتولاها الوزارة.

ويختلف عدد الوكلاء من وزارة لأخرى ليصل الى اربعة وكلاء على الاكثر، ثم من عدد من المديرين العامين واحدا او اكثر، يتولون نشاطات متخصصة ادارية او فنية، (مع وجود ملاحظة هامة من حيث ارتباط بعضهم بالوزير مباشرة على خلاف اقرانهم في بعض الوزارات الذين يرتبطون بالوكلاء او بمساعدي الوكلاء)، ثم من عدد من الادارات المتخصصة او الفروع الاقليمية، ثم من عدد من الاقسام والشعب تتبع الادارات او تتبع بعضها بعضا فقد توجد اقساما تتبع الشعب او العكس، ويتمثل هذا النموذج في الخارطة التنظيمية لوزارة الزراعة كما يلي(عساف،١٩٨٣: ١١٤):

الشكل رقم (٣) الخارطة التنظيمية لوزارة الزراعة والمياه في العام ١٩٨٣



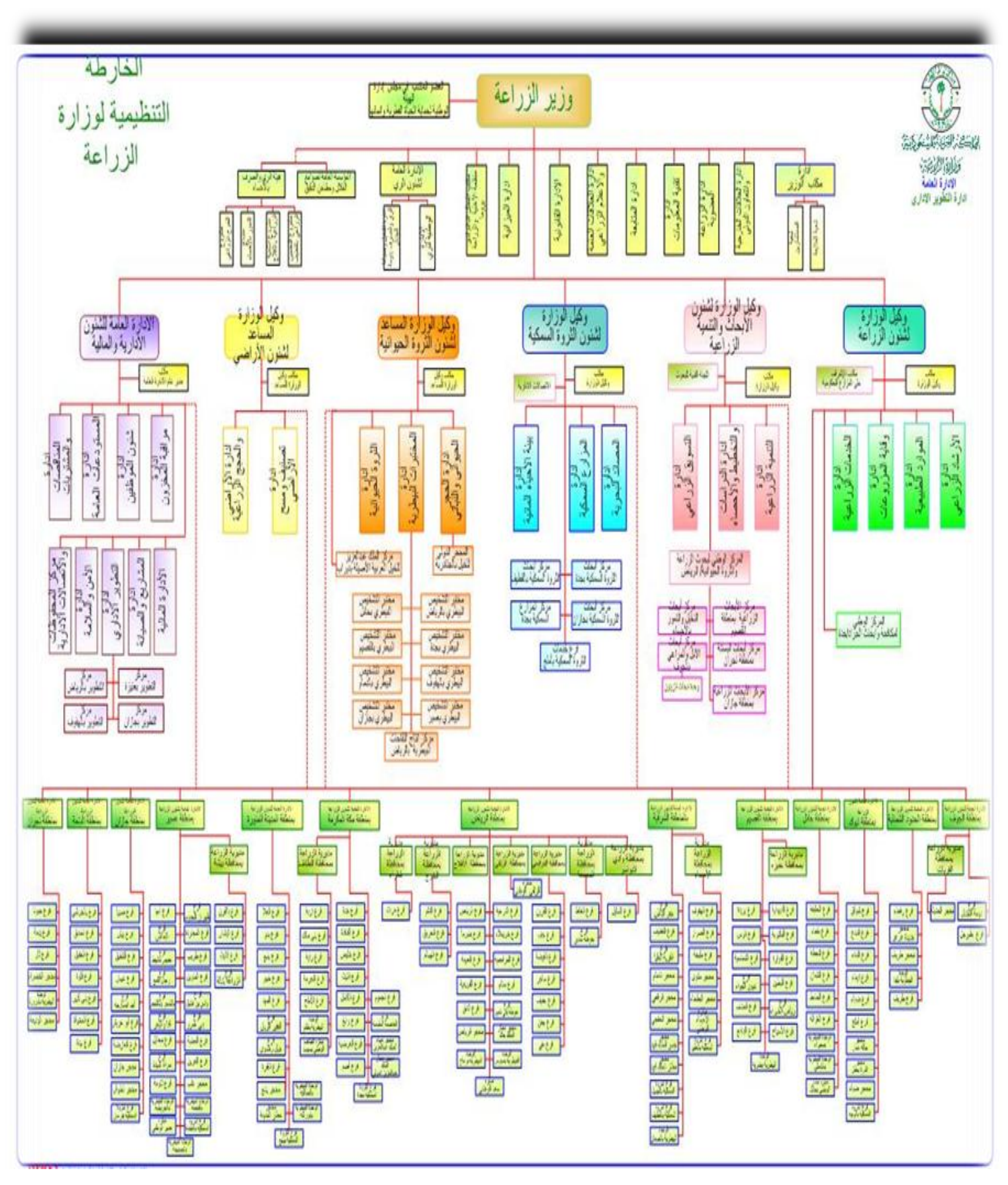
المصدر: (عساف، ١٩٨٣: ١١٦) (المطيري، ١٩٨٧: ١٦٥).

وقد طرأت تغيرات كمية ونوعية كبيرة على حجم الوزارة وعدد الوحدات التابعة لها منذ العام ١٩٨٣، ومن التطورات النوعية تنوع القطاعات وتعددها من قطاعين الى أحد عشر قطاعا. ومنها ايضا تحويل تبعية المؤسسة العامة لصوامع الغلال ومطاحن الدقيق إلى وزارة الزراعة والمياه عام ١٩٨٦ وفي عام ١٩٨٨ أستحدث قطاع للثروة السمكية برأسه وكيل الوزارة لشئون الثروة السمكية وفي عام ٢٠٠٠ استحدثت الوكالة المساعدة لشئون الأراضي. وفي عام ٢٠٠٣ صدر الأمر الملكي القاضي بفصل قطاع المياه عن وزارة الزراعة، وفي عام ٢٠٠٥ استحدثت الوكالة المساعدة لشئون الثروة الحيوانية.

ومن حيث التطور الكمي، يلاحظ زيادة عدد أجهزة الوزارة التنفيذية بالمناطق، بعد ان كان عدد وحداتها الادارية (٧٣) وحدة و(٨) فروع في عام ١٩٨٣، فقد اصبح في العام ٢٠١٤ مجموع الادارات العامة لشئون الزراعة (١٣) يتبعها (١٢) مديرية و(١١٩) فرعاً زراعياً بالإضافة إلى (٢٤) محجر زراعي (حيواني، نباتي)، ومحجر للخيل بالجنادرية ومركز للخيل العربية الأصيلة بديراب ، و(١٣) وحدة بيطرية، كما أن هناك (٧) مراكز ووحدة لأبحاث

الزراعـة ، و(١٣) مركـز وفـرع لأبحـاث وخـدمات الثـروة السـمكية ، ومركـز وطنـي لأبحـاث ومكافحة الجراد بمنطقة مكة المكرمة ، ومركز لإنتاج اللقاحات البيطرية بالرياض ، بالإضافة الى (٤) مراكز للتدريب الزراعي و(٨) مختبرات للتشخيص البيطري و(٦) منتزهات وطنيـة (وزارة الزراعة، ٢٠١٤).

شكل رقم (٤) الخارطة التنظيمية لوزارة الزراعة في عام ٢٠١٤



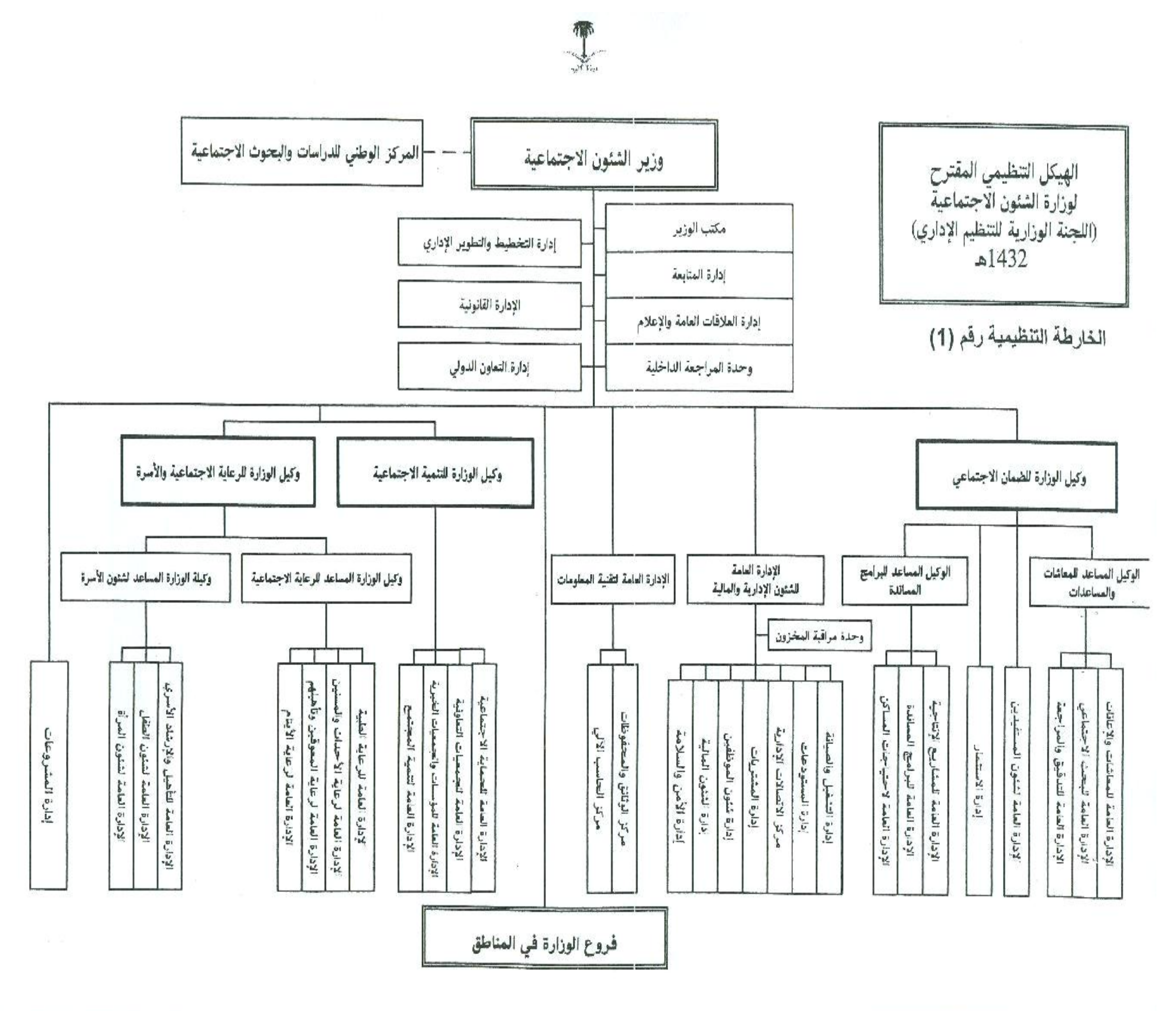
المصدر: الموقع الالكتروني لوزارة الزراعة، تاريخ الدخول ٥/١٢/ ٢٠١٤.

ان هذا التحول الكبير في حجم واختصاصات الوزارة قد غير من التنظيم الهرمي الحالي، وبالتعمق في الجوانب الكمية والنوعية التي شملها التطور، يمكن ملاحظة ما يلي:

١. زيادة درجة المركزية نتيجة لزيادة عدد المستويات الادارية من (٤) الى (٧) مستويات ادارية بدء من القسم وصولا الى الوزير.
٢. زيادة درجة التعقيد نتيجة لتزايد عدد القطاعات وتشتت مواقعها الجغرافية في كافة مناطق المملكة.
٣. التضخم التنظيمي نتيجة لزيادة عدد الوحدات على مستوى المركز والمحافظة والمنطقة.
٤. تشتت الاختصاصات ويشير الى ذلك تعدد مراكز الابحاث البيطرية ومراكز الابحاث الزراعية ومراكز الابحاث للثروة السمكية.
٥. لا يزال المدراء العاملون يرتبطون بالوزير مباشرة، بخلاف المدراء العامين في وزارات اخرى كوزارة الشؤون البلدية والقروية او وزارة التجارة والصناعة.

اما من حيث الجوانب الفنية لرسم الخارطة التنظيمية، فنلاحظ ان رسم الموقع التنظيمي للمدير العام للشؤون الادارية والمالية على نفس مستوى الموقع التنظيمي للوكيل المساعد، وكذلك على ذات المستوى لوكيل الوزارة، يوحي بتساوي الدرجة والمرتبة بخلاف الواقع، حتى وان كان الارتباط التنظيمي مع الوزير مشابه، إلا ان ذلك يعد من الاخطاء الشكلية والفنية لإعداد الخرائط التنظيمية وتؤكد الخرائط التنظيمية الاخرى التي اعدتها اللجنة الوزارية للتنظيم الاداري صحة هذا القول، ومنها على سبيل المثال الخارطة التنظيمية لوزارة الشؤون الاجتماعية في الشكل رقم (٥).

الشكل رقم (٥) الخارطة التنظيمية لوزارة الشؤون الاجتماعية



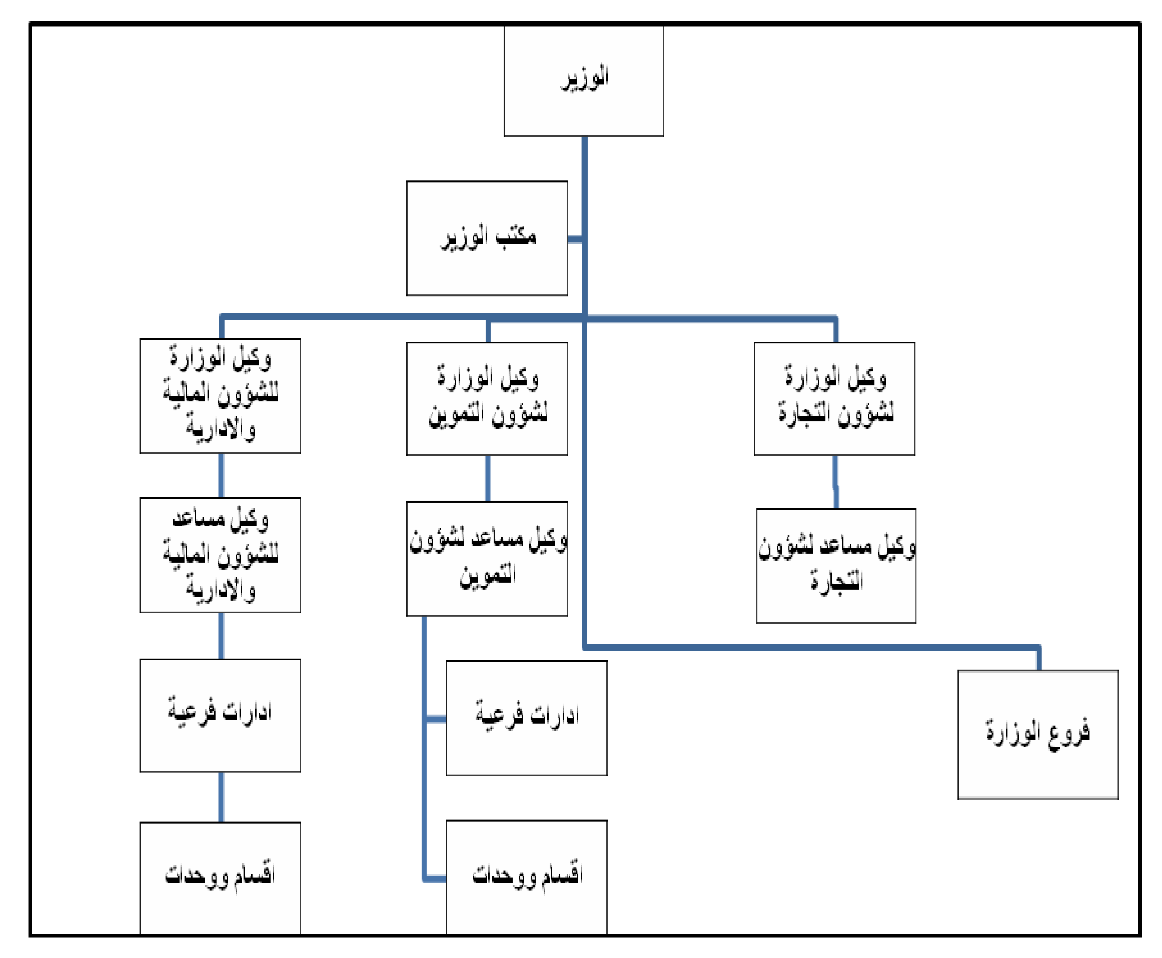
المصدر: الموقع الالكتروني لوزارة الشؤون الاجتماعية، تاريخ الدخول ١٢/٥ /٢٠١٤.

كما ان رسم الوحدات المساعدة (السكرتارية) في نفس المستوى التنظيمي للإدارات التنفيذية في الوزارة يعد خطأ من جانبين، الاول اختلاف درجة السكرتير او مدير المكتب عن درجة مدراء الوحدات والإدارات، والجانب الاخر انه لا يظهر دور الوحدة المساعدة في خدمة الوزير وباقي الادارات، إلا انه يمكن ان يكون الرسم صحيحا في حال تساوي الدرجات.

النموذج الثاني: - وزير – وكلاء-وكلاء مساعدين - مدراء فروع.

يقوم هذا النموذج على اساس اضافة منصب وكيل عام مساعد وإلغاء منصب المدراء العامين ويتمثل هذا النموذج الى حد ما في وزارة الاقتصاد التخطيط ووزارة التجارة.

الشكل رقم (٦) الخارطة التنظيمية لوزارة التجارة في عام ١٩٨٣



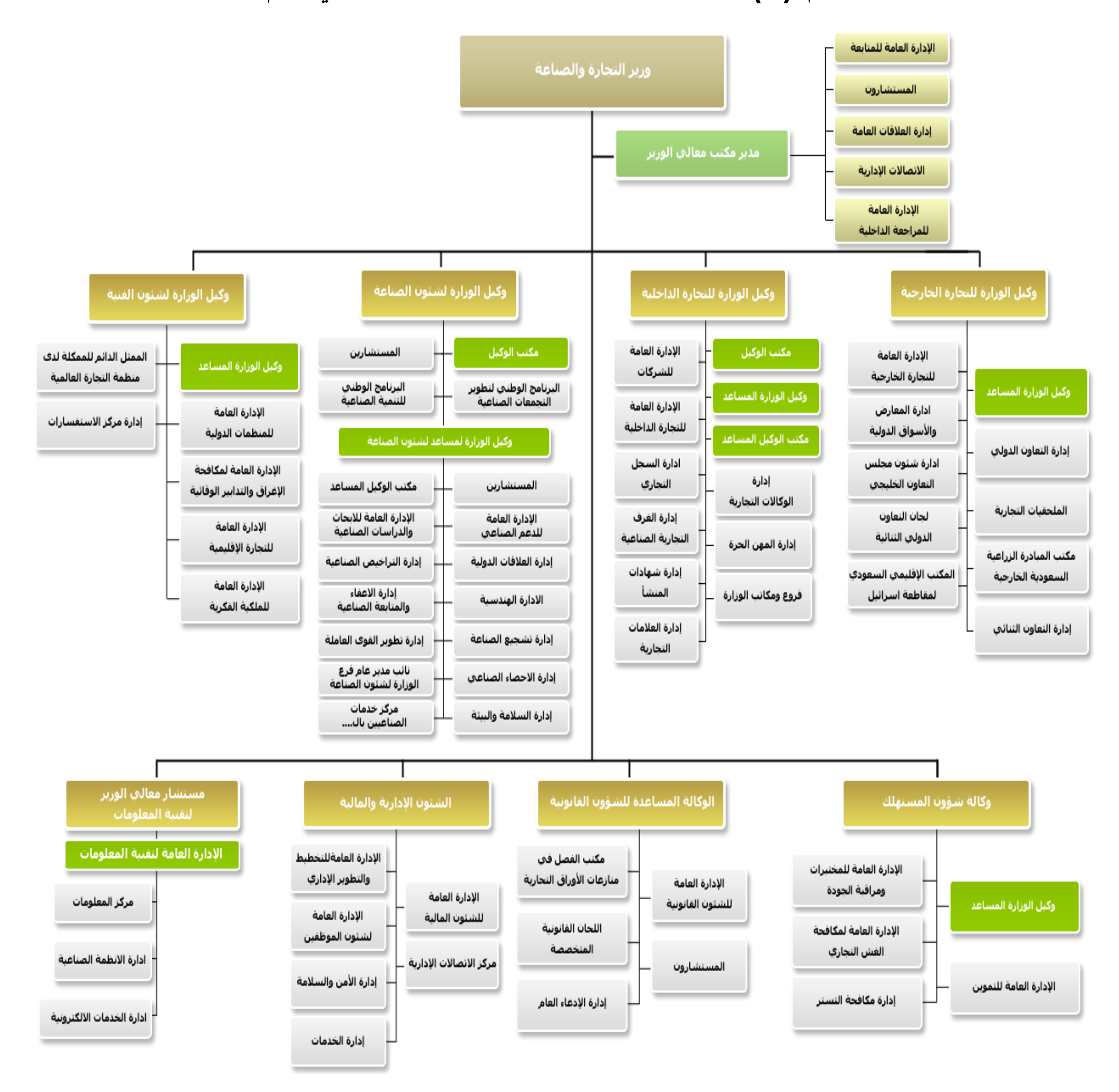
المصدر: (عساف، ١٩٨٣: ١١٨).

ومن خلال تتبع الخارطة التنظيمية الحالية للوزارة نلحظ تزايد عدد الوكلاء من ثلاثة وكلاء الى اربعة وكلاء، مع ملاحظة اختلاف المهام الوظيفية من ادارية الى تخصصية، وكذلك الغاء منصب الوكيل المساعد للشؤون الادارية والمالية وترشيد المستوى التنظيمي لهذه الوكالة الى ادارة عامة.

مع ملاحظة التزايد في عدد الوكلاء المساعدين من ثلاثة وكلاء مساعدين الى خمسة، وما يبرر ذلك نوعية المهام المتخصصة التي يقوم بها هؤلاء المساعدون.

بالرغم من هذا التطور الكمي والنوعي في البناء الهرمي للوزارة، إلا ان الوضع التنظيمي الحالي للفروع لم يعتبر أفضل، من حيث ارتباط الفروع بوكيل الوزارة عوضا عن ارتباطها بالوزير مباشرة كما كان سابقا.

الشكل رقم (٧) الخارطة التنظيمية لوزارة التجارة في عام ٢٠١٤



المصدر: الموقع الالكتروني لوزارة التجارة والصناعة، تاريخ الدخول ٥/١٢/ ٢٠١٤.

النموذج الثالث: وزير – وكلاء-وكلاء مساعدين – مدراء عامين-مدراء فروع.

ويقوم هذا النموذج على اساس اضافة منصب المديرين العامين الى النموذج السابق فيصير هذا النموذج مكونا من الوزير ثم الوكلاء ثم وكلاء مساعدين ثم المديرين العامين فالإدارات والفروع فالأقسام والشعب.

ويلاحظ ان هناك بعض الاختلافات بين الوزارات التي تعتمد هذا النموذج وتتمثل الاختلافات فيما ان كانت علاقات المديرين العامين مع الوزراء او الوكلاء او الوكلاء المساعدين، فعلى سبيل المثال يرتبط مدير عام وزارة العدل بوكيل الوزارة للشؤون المالية والمالية، بينما في وزارة التجارة يرتبط بالوكلاء ما عدا المدير العام للتخطيط والتنظيم حيث يرتبط بالوزير مباشرة.

وقد يرتبط مديري الادارات العامة بالوكلاء المساعدين في وزارة المواصلات (سابقا) في الوقت الذي يرتبط فيه مدير عام الادارة بوكيل الوزارة، كذلك حال وزارة البترول والثروة المعدنية، حيث يرتبط مدير عام الوزارة بوكيل الوزرة المساعد للشؤون المالية والإدارية، وكذلك وزارة المعارف (سابقا) التي يرتبط فيها مديرو الادارة العامة بالوكلاء المساعدين.

مدى وجود وكيل عام للوزارة الى جانب الوكلاء الاخرين او بمفرده، ومدى وجود مدير عام للوزارة الى جانب المديرين العامين الاخرين او بمفرده، وتختلف الوزارات من هذه الناحية، حيث يلاحظ ان في وزارة البترول وكيل عام الى جانب الوكلاء المتخصصين، وكذلك يوجد مدير عام للوزارة، مع عدم وجود مديرين عامين اخرين، ويشبه ذلك الوضع في وزارة العدل باستثناء امر واحد هو وجود مدير عام للوزارة دون وجود اخرين متخصصين.

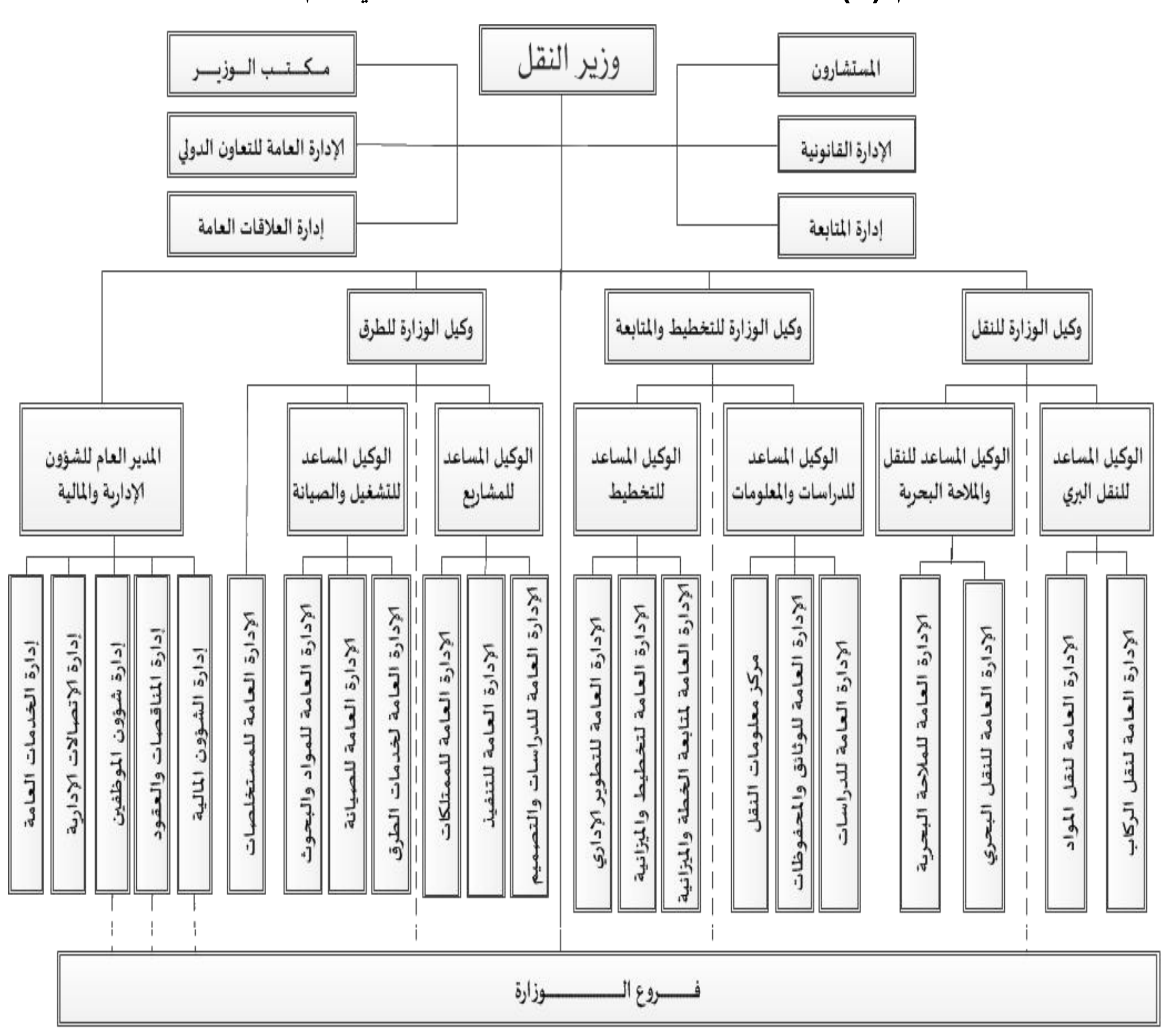
كذلك وزارة المواصلات التي يوجد فيها وكيل وزارة عام الى جانب وكيل اخر فقط، يمارس نشاطا متخصصا، كما نجد فيها مديرا عاما للإدارة إلى جانب مديرين اخرين يتولون ادارات متخصصة، في حين نجد ان وزارة المعارف مثلا لا يوجد فيها أي وكيل عام للوزارة ولا أي مدير عام اداري وينطبق هذا على وزارة التجارة ايضا، ويمثل هذا النموذج الى حد ما الخارطة التنظيمية لوزارة المواصلات كما في الشكل رقم (٨).

الشكل رقم (٨) الخارطة التنظيمية لوزارة المواصلات في عام ١٩٨٣

الوزير
وكيل الوزارة
وكيل الوزارة
وكيل مساعد للشؤون
مدير عام الإدارة
وكيل مساعد للشؤون المالية
وكيل مساعد للشؤون الإدارية
وكيل مساعد لشؤون النقل
إدارات
إدارات وفروع
إدارات
إدارات
إدارات وفروع

المصدر: (عساف، ١٩٨٣: ١٢٢).

الشكل رقم (٩) الخارطة التنظيمية لوزارة المواصلات في عام ٢٠١٤



المصدر: الموقع الالكتروني لوزارة النقل، تاريخ الدخول ١٢/٥/ ٢٠١٤.

نلاحظ درجة التطور في البناء الوظيفي والبناء الهرمي من خلال الخارطة التنظيمية الحالية لوزارة النقل (المواصلات سابقا)، فقد تنوعت الاختصاصات والمهام المنوطة بالوزارة وزادت تبعا لذلك درجة التنوع في المناصب والوحدات الادارية بشكل واضح.

حيث زاد عدد الوكلاء، من وكيلين الى ثلاثة وكلاء، كما اختلفت درجة التخصص، وبناء على هذا التنوع في الاختصاص، فقد تم الغاء منصب الوكيل العام للوزارة واستحدثت وكالتين واحدة للطرق وأخرى للتخطيط.

كما ارتفع عدد الوكلاء المساعدين من أربع وكلاء الى ستة وكلاء مساعدين، إلا ان استحداث الوكلاء المساعدين الجدد كان في المهام المتخصصة ايضا وليس في المهام الادارية كما كان سابقا، وتنفيذا لبعض قرارات اللجنة العليا للإصلاح بخصوص توحيد المستوى والارتباط

التنظيمي للشؤون الادارية والمالية في الوزارات، فقد تم الغاء منصب مدير عام الادارة ودمج مهام الوكيل المساعد للشؤون المالية والوكيل المساعد للشؤون الادارية في منصب واحد هو المدير العام للشؤون الادارية والمالية.

ويمكن ملاحظة اختلاف الارتباط التنظيمي لبعض المستويات عما كان معمول به سابقا، ومنها انتقال الارتباط التنظيمي لإدارات الفروع من الوكلاء المساعدين الى الوكلاء مباشرة، ويشير ذلك الى الرغبة في التخفيف من درجة المركزية، لتوفير عامل السرعة في معالجة القضايا المرتبطة بالجمهور.

بناء على ما سبق يمكن القول بعدم استقرار الهياكل التنظيمية خلال الفترة السابقة، لا من حيث الثبات على النموذج التنظيمي ولا من حيث المستويات والمناصب الادارية، إلا ان ذلك لا يعد سلبية من وجهة النظر التنظيمية، بل يحسب للقائمين على الاصلاح الاداري والتنظيمي، وهو ما يمثل تطورا بنائيا مقبولا، يشير الى الرغبة في التخلي عن الممارسات والأساليب المركزية، ويشير كذلك الى محاولات اجهزة الاصلاح في المملكة لتحديث وتطوير الهياكل بما يتناسب مع التطورات.

النموذج الرابع: وزير – وكلاء-وكلاء مساعدين – مدراء عامين-مساعدين-مدراء فروع.

ففي هذا النموذج تم اضافة منصبا جديدا الى النموذج الثالث وهو منصب المدير العام المساعد وبذلك يصبح الهرم التنظيمي أكثر استطالة عن سابقه، ويتمثل هذا النموذج في الخارطة التنظيمية لوزارة الاعلام، ولم يتم الاستمرار بالعمل بهذا النموذج لفترة طويلة حتى تلاشى من جميع الخرائط التنظيمية للوزارات كان اخرها إلغاء وظيفة مساعد مدير عام التربية والتعليم للشؤون الادارية والمالية بالمناطق.

النموذج الخامس: وزير – نائب – وكلاء - وكلاء مساعدين – مدراء عامين- مساعدين مدراء عامين-مدراء فروع (فقط في الداخلية والدفاع).

تحليل بعض النماذج التنظيمية الحالية:

يمكن تحليل الخرائط التنظيمية المعتمدة في الوزارات من خلال تتبع الجوانب الموضوعية والجوانب الفنية التي تم تقديمها في الإطار النظري لهذه الدراسة، ونجد ان الخرائط في الوزارات تتراوح في جودتها بين خرائط نموذجية كما في وزارة الصحة وخرائط متوسطة الجودة كما في

وزارتي الاسكان والشؤون البلدية والقروية وأخرى بحاجة الى اعادة رسم، كما في وزارة المياه والكهرباء.

تتضح جودة الجوانب الموضوعية والشكلية في رسم الخارطة التنظيمية لوزارة الصحة في عدة نقاط، فمن حيث الرسم او الشكل نجد انه تم مراعاة الخطوط المتقطعة للتعبير عن الوظائف الاستشارية كما في المجلس الاستشاري المساعد للوزير.

ومنها ايضا استخدام اسلوب تنوع الاشكال الهندسية، التي تعبر بدقة عن التصنيف وتساعد على تحديد الفئات بسرعة وسهولة، حيث ان الشكل الهندسي لوظيفة النائب والوكلاء والوكلاء المساعدين تختلف فيما بينها، لكنها تتشابه لنفس الفئة، كما نلاحظ ان حجم الشكل الهندسي نفسه يختلف للتعبير عن درجة الاهمية، كما في مكاتب الوكلاء ومكاتب الوكلاء المساعدين.

اما اهم الجوانب الموضوعية التي تعبر عن جودة صياغة الخارطة التنظيمية، فهي وضوح الاختصاصات وتوزيعها بشكل متوازن، اضافة الى اظهار الخارطة لجميع الاختصاصات والمهام الموكلة الى الوزارة وبالتالي موزعة بمنطقية على الوحدات.

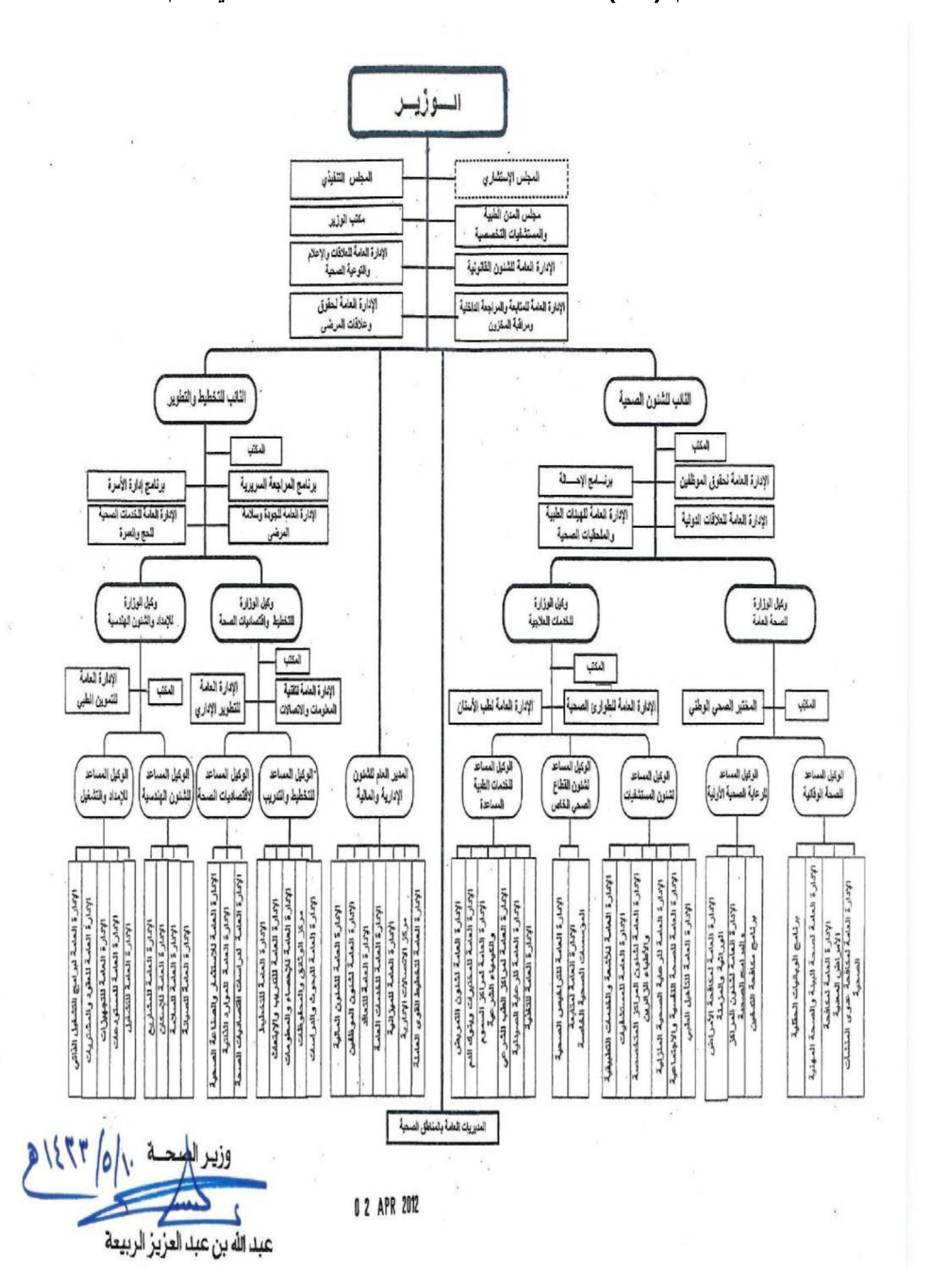
يظهر ذلك التوازن على المستوى الكلي والجزئي للوزارة، من خلال توزيع العبء على كافة الوحدات وكافة المسئولين بشكل مقبول.

اما من حيث المسميات، نجد ان الوزارة دمجت ايضا مهام وحدة المراجعة الداخلية مع وحدتين هما المتابعة والمخزون، وفصلت مهام التدريب والابتعاث عن وحدة تخطيط القوى العاملة في الادارة العامة للشؤون الادارية والمالية.

وبخصوص سلامة الارتباط التنظيمي، يمكن تتبع الخارطة التنظيمية لوزارة الصحة حيث نجد موقع ان الادارة العامة لتقنية المعلومات في ارتباطها السليم مع وكيل الوزارة للتخطيط، وكذلك الارتباط المباشر للإدارة العامة للشؤون الادارية والمالية مع الوزير وكذلك ارتباط مديريات الصحة بالمناطق مع الوزير ايضا.

إلا ان ارتباط الادارة العامة للتطوير الاداري في غير موقعها المفترض – أي يفترض مع الوزير- يعد من المآخذ على هذا التصميم، مع احتفاظ الوزارة لهذه الادارة بمستوى اداري جيد بكونها ادارة عامة، كما يلاحظ عدم ارتباط الادارة العامة للجودة وسلامة المرضى مع الوزير، رغم الاهمية النسبية لهذه الوحدة ومساسها بأخطر وظائف الوزارة والتي يتحمل مسئوليتها بشكل مباشر الوزير، والشكل رقم (١٠) يبين ذلك.

الشكل رقم (١٠) الخارطة التنظيمية لوزارة الصحة في عام ٢٠١٤



المصدر: الموقع الالكتروني لوزارة الصحة، تاريخ الدخول ١٢/٥/ ٢٠١٤.

وتتشـابه الخـرائط التنظيميـة لـوزارة الاسـكان ووزارة الشـؤون البلديـة والقرويـة بدرجـة كبيـرة، مـن حيـث عـدد المسـتويات واعتمـاد المسـميات الوظيفيـة حيـث لا نـجـد منصـب الـوكلاء المسـاعدين، ولـم تظهـر المكاتـب الخاصـة للـوكلاء (السكرتارية)، وكـذلك الامـر بالنسـبة لمسـميات

الوحدات الادارية فلا نجد مسمى مديريات، كما نلاحظ تشابه في الموقع والارتباط التنظيمي لذات الوظائف في الوزارتين كما هو الحال لنائب الوزير، مع ان رسم الموقع التنظيمي لنائب الوزير بهذا الشكل - أي بجانب الخط المنسدل من الوزير - يوحي بدور استشاري مساعد اكثر من كونه دورا تنفيذيا كما في وزارة الصحة ووزارة التربية والتعليم مثلا.

إلا ان ذلك التشابه قد يكون تشابها شكليا او ظاهريا، ونستطيع الحكم على شكليته من خلال موقع بعض الوحدات الادارية الهامة التي تم إنشاؤها بقرار من مجلس الوزراء، كما هو الحال بالنسبة لوحدات التطوير الاداري ووحدات المراجعة الداخلية.

نلاحظ عدم ابراز تلك الوحدات في كافة الخرائط التنظيمية للوزارات، او على الاقل ابراز وحدة ارتباطها مع رئيس الجهاز مباشرة، بما يعكس السلطة التنظيمية المخولة لها بالقرار السامي، فعلى سبيل المثال نجد الادارة العامة للمراجعة الداخلية في وزارة الشؤون البلدية والقروية مقابل وحدة المراجعة الداخلية في وزارة الاسكان.

فمن ناحية اولى، يعتبر الوضع التنظيمي والدرجة الوظيفية لمدير عام الادارة أفضل منه لمدير الوحدة، وعليه لا يفترض -من مبدأ العدالة التنظيمية -ان يكون مسئول وحدة المراجعة في وزارة بمستوى تنظيمي اعلى من اقرانه، خصوصا إذا كانت الوحدات متشابه في الاختصاص، وحجم المهام والتكييف الاداري والقانوني لهذه الوحدات.

ومن ناحية اخرى قد تعمد بعض الوزارات الى دمج وحدات التطوير مع وحدات المراجعة وهذا انحراف واضح عن الاهداف التي انشأت هذه الوحدات من اجلها وقد لا يحقق مبدأ هام في الادارة وهو الرقابة التلقائية، كما ان اختلاف الاختصاصات بين التطوير والمراجعة، لا تدلل على امكانية تجميع هذه الوحدات على اساس النشاط.

وهذا ما نلاحظه في الهيكل التنظيمي لوزارة الشؤون البلدية، من دمج الوحدتين وتغليب نشاط المراجعة على التطوير، لذلك فقد اوصت بعض الدراسات بفصل وحدات التطوير الاداري عن أي وحدة اخرى ومنح مسئوليها صلاحيات وارتباط تنظيمي رفيع، وترى تلك الدراسات انه لا مانع من ارتباطها بهيئة مكافحة الفساد او بنائب رئيس مجلس الوزراء (الطجم،١٩٩٩).

ان تشابه الواجبات والمسؤوليات، يفرض على القائمين على اعداد الهياكل التنظيمية توحيد المسميات لتلك الوحدات، فبينما نجد الادارة ا لعامة لتقنية المعلومات في وزارة الاسكان، نلاحظ اختلاف هذا المسمى ليصبح وحدة العلوم والتقنية ومركز المعلومات والحاسب الالي في وزارة الشؤون البلدية.

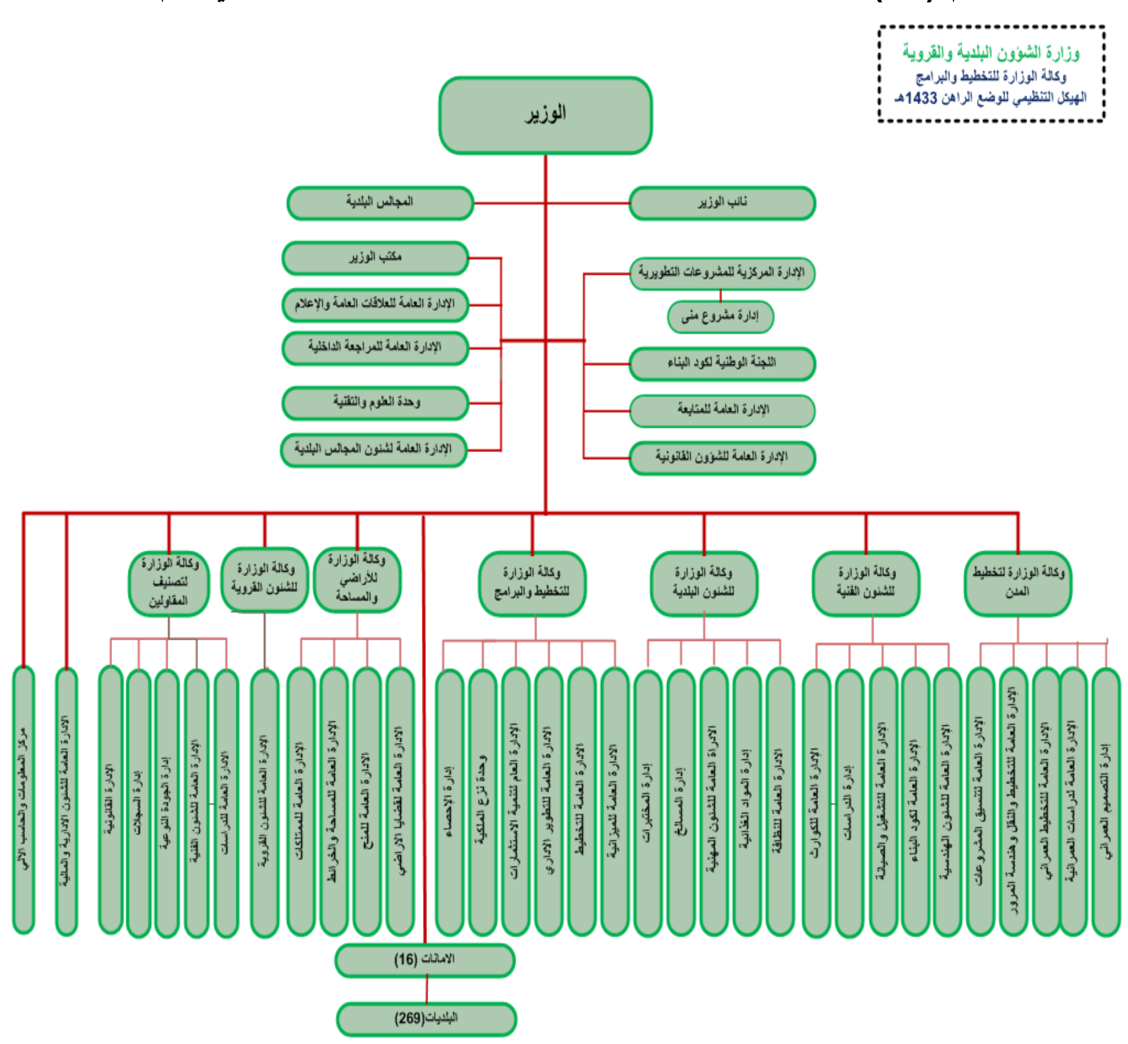
بالنسبة للمستوى التنظيمي والإداري للوحدات، نلاحظ ان هناك مبالغة للقائمين على وزارة الشؤون البلدية في منح بعض الوحدات مستويات ادارية مميزة، ومهما كانت اعتبارات ترقية هذه الوحدات، وظيفية او شخصية او ضرورات تنظيمية، يجب مراعاة وحدة المستوى التنظيمي لكافة الوحدات المتشابه في الوزارات، والتي تمكنها من تحقيق الأهداف المنوطة بها، مع المحافظة على مبدأ ترشيد الموارد ومبدأ العدالة التنظيمية.

وبمقارنة بعض هذه المسميات نجد ان ادارة الشؤون القانونية، ادارة المتابعة، ادارة العلاقات العامة في وزارة الاسكان، تم ترقيتها في وزارة الشؤون البلدية والقروية لتصبح ادارة عامة، وعلى العكس من ذلك فقد تم تخفيض مستوى وحدة العلوم والتقنية في وزارة الشؤون البلدية اقل من الادارة العامة لتقنية المعلومات في وزارة الاسكان.

الشكل رقم (١١) الخارطة التنظيمية لوزارة الاسكان في عام ٢٠١٤

المصدر: الموقع الالكتروني لوزارة الاسكان، تاريخ الدخول ٢٠١٤ /١٢/٥.

الشكل رقم (١٢) الخارطة التنظيمية لوزارة الشؤون البلدية والقروية في عام ٢٠١٤



المصدر: الموقع الالكتروني لوزارة الشؤون البلدية والقروية، تاريخ الدخول ٢٠١٤/١٢/٥.

وفيما يتعلق بالخارطة التنظيمية المعتمدة لوزارة المياه والكهرباء، لا ترى الدراسة الحالية حاجة للتعمق في هذا النموذج، لاعتقادها الجازم بعدم اطلاع اصحاب الاختصاص على تلك الخارطة التنظيمية قبل اعتمادها ونشرها، إلا ان الحديث عن أبرز الاخطاء الشكلية والموضوعية قد يساعد متخذ القرار على تجنبها.

يتضح عدم تمثيل الخارطة التنظيمية للواقع من خلال توزيع المسئوليات، حيث يشير الموقع التنظيمي لمكتب الوزير الى وجود سلطة اقرار او اشراف نظرا لارتباط كافة الوحدات به، والأصل في ذلك ان يكون بجانب الخط المنسدل من موقع الوزير للدلالة على الدور المساعد فقط. عدم ظهور جميع الاختصاصات والوظائف التي تضطلع بها الوزارة، فنلاحظ من مسمى الوزارة بانها تقوم بوظيفتين اساسيتين هما ادارة شؤون المياه وشؤون الكهرباء، إلا اننا لا نجد ما يدلل على شؤون الكهرباء إلا وكالة واحدة ودون أي وحدات متخصصة وإدارية.

وجود مسمى مشرف عام للشؤون الادارية والمالية رغم عدم وجود هذا المسمى ضمن دليل التصنيف الوظيفي للخدمة المدنية.

اظهار تفاصيل لا داعي لإبرازها مثل ذكر جميع الفروع في المناطق، وإهمال التفاصيل الضرورية التي تبين عدد الوحدات ودرجة تخصصها والتسلسل الهرمي لمدرج السلطة، وتفصيل الوحدات التنفيذية والمساعدة وارتباطها التنظيمي.

الشكل رقم (١٣) الخارطة التنظيمية لوزارة المياه والكهرباء في عام ٢٠١٤



المصدر: الموقع الالكتروني لوزارة المياه والكهرباء، تاريخ الدخول ٥/١٢/ ٢٠١٤.

ومن اهم النقاط التي تؤخذ على الوزارات في هذا السياق، التفرد وعدم المشاركة في اعداد الهيكل التنظيمي واقتراحه، وهذا ما يؤدي الى عدم تطبيقه، فضلا عن احتمال مقاومته، وهو ما حدث بالفعل عند اعتماد وزارة التربية والتعليم الهياكل التنظيمية لإدارات التعليم، وبعد تعميمه تم ايقاف العمل به وسحب القرار.

يلاحظ على الجهات المختصة بالتنظيم كاللجنة الوزارية للتنظيم الاداري على مستوى وحدة النمط في رسم الخرائط التنظيمية، فنرى احيانا وكيل وزارة في مستوى اعلى من الوكلاء الاخرين كما هو الحال في وزارة العدل، وأحيانا اخرى يكون الوكيل المساعد في نفس مستوى وكيل الوزارة كما هو الحال في وزارة الزراعة.

كما ان بعض الخرائط التنظيمية لا تلتزم بالنواحي الفنية لبناء الهيكل كضرورة الفصل بخط متقطع للوظائف الاستشارية (وزارة العمل)، ورسم الوحدات المساعدة للوزير (السكرتارية) الى جانب الخط الرأسي وليس في وسط الخط كي لا يعتقد بأنه مسئول عن المستوى الادنى، (وزارة المياه والكهرباء).

وخلاصة القول ان الهيكل التنظيمي، لا يزال بحاجة الى ضبط، ووحدة في النمط، وتركيز أكبر على الجوانب الفنية والشكلية، ويفترض ان هذه احدى اختصاصات لجان التطوير الاداري، وان لا يترك الامر للوزارات نفسها.

من خلال ما تم مناقشته سابقا لم يلاحظ وجود تغييرات هامة في النماذج التنظيمية، فلا تزال النماذج السابقة تتكرر، إلا انه يمكن ملاحظة توجها شكليا نحو اللامركزية، يتمثل في اقتصار بعض النماذج على الوحدات الرئيسية فقط، ومحاولة عدم اظهار كافة الوحدات تجنبا لإبراز الاستطالة في الهيكل، كما في الخارطة التنظيمية لوزارة المياه والكهرباء ٢٠١٤ .

يمكن ملاحظة عمق الهيكل التنظيمي العام الذي يتكون من عشر مستويات كما هو موضح في الشكل رقم (١٤) ولم تختلف هذه المستويات من مرحلة الى اخرى، بل على العكس من ذلك نجد ان بعض المستويات والمسميات الموجودة سابقا ولم تكن مستخدمة، تم اعادة استخدامها، كمساعد المدير العام (وزارة الخدمة المدنية)، ومساعد الوزير (في وزارة المالية). يوضح الشكل رقم (١٤) المستويات والمسميات الإدارية خلال الفترة ١٩٨٣-٢٠١٣.

الشكل رقم (١٤) النموذج التنظيمي العام للوزارات خلال الفترة ١٩٨٣- ٢٠١٣

المصدر: (المطيري، ١٩٨٧: ٢٣٤) بتصرف.

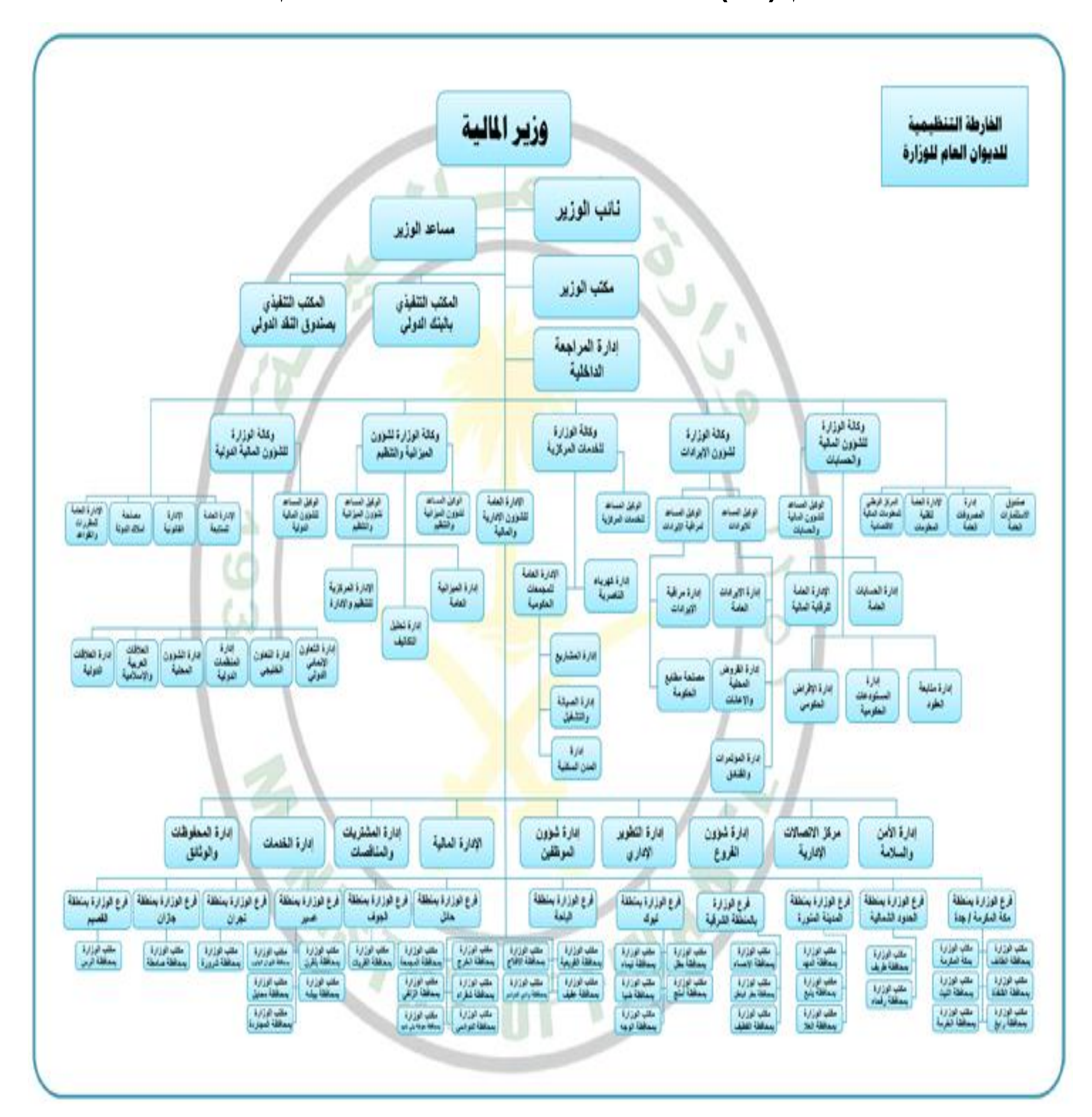
ومن التطورات المتعلقة بالمناصب الادارية، نجد انه وبعد ان كان منصب نائب الوزير يقتصر على الوزارات التي طالما ترأسها اصحاب السمو الأمراء، وبشكل خاص الوزارات ذات الطابع الامني والعسكري، فقد تم تحرير هذا المنصب وإتاحته لمختلف الوزارات مثل (العمل، الشؤون البلدية، الخدمة المدنية، التعليم العالي، مع تعيين نائبين في وزارة الصحة ووزارة التربية والتعليم)، كما تم استحداث منصب مساعد وزير في وزارة الداخلية ووزارة المالية.

٢,١,٢,٤,٥. تطور الارتباط التنظيمي للوحدات:

يلاحظ على الخرائط التنظيمية السابقة ان بعض الوزارات تجعل الادارات المساندة (الشؤون الادارية، المالية) في مستوى تنظيمي رفيع مع وكالة الوزارة، وهذا الاجراء غير سليم من الناحية التنظيمية، نظرا لان مثل هذه الادارات تقدم خدمات مساعدة وليست اساسية، وحجم العمل لا يتطلب عادة هذا المستوى التنظيمي، كما ان القرارات بهذا الخصوص تنص على توحيد المستوى التنظيمي لهذه الادارات في جميع الوزرات بحيث تكون في مستوى ادارة عامة وترتبط برئيس الجهاز الاداري (المطيري، ١٩٨٧: ٢٣٣).

ولم يحدث تعديل شامل لضبط مستوى هذه الادارات – المالية والإدارية - وإعادتها الى الحجم الذي يناسب مهامها في الوزارات، بل نجد انه في العام ٢٠١٤ تم احداث الهيكل التنظيمي الخاص بوزارة المالية بصورة تجعل من هذه الادارة وحدة حيوية ذات مسئوليات كبيرة، وترتبط بها جميع الفروع والإدارات الهامة والشكل رقم (١٥) يبن ذلك.

الشكل رقم (١٥) الخارطة التنظيمية لوزارة المالية للعام ٢٠١٤



المصدر: موقع وزارة المالية، تاريخ الدخول ٢٠١٤/١٢/٥.

وفي سؤال عن مدى وضوح الارتباط التنظيمي للوحدات والأقسام في معظم الوزارات، فقد اكدت نسبة (٨٧%) من الاجابات ان الارتباط التنظيمي واضح بدرجة بين متوسط ومرتفع، كما يظهر من خلال الجدول رقم (٢٨).

الجدول رقم (٢٨) مدى وضوح الارتباط التنظيمي لوحدات الوزارات.

هل تعتقد ان الارتباط التنظيمي لوحدات وأقسام وزارتكم واضح؟

الاجابة	التكرار	النسبة المئوية	النسبة التراكمية
لا	43	13.0	13.0
نعم	158	47.7	60.7
تقريبا	130	39.3	100.0
المجموع	**331**	**100.0**	

٣,١,٢,٤,٥. تطور عدد الوحدات ودرجة الانتشار الافقي:

لا شك ان تتبع عدد الوحدات والفروع في الوزارات يعد امرا بالغ الصعوبة، فالتغيرات السريعة والمتلاحقة على البناء التنظيمي خلال المراحل الماضية لم يبقي مجالا لذلك، فمعظم الوزارات كانت مدمجة مع وزارات اخرى، مثال ذلك في عام ١٩٨٣ كانت وزارة الزراعة والمياه وزارة واحدة كما هو الحال في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، لذلك لا يمكن مقارنة عدد وحدات وزارة الزراعة الحالي مع عدد وحدات الوزارة السابق لأنه كان يضم وزارتين وكذلك الحال بالنسبة لوزارة العمل.

٤,١,٢,٤,٥. تطور عدد المستويات ودرجة الانتشار العمودي:

ويلاحظ على البناء التنظيمي السابق والحالي الاتجاه الواضح لزيادة عدد المستويات الادارية وخاصة العليا منها، مما يعني الابتعاد عن الاعمال التنفيذية التي هي الاهم لسير العمل، كما يعني ايضا طول خطوط السلطة وبالتالي مزيدا من المركزية والتضخم التنظيمي والوظيفي.

اما من حيث عدد المستويات فما زالت بعض الخرائط التنظيمية للوزارات تتصف بالاستطالة، خصوصا في القيادات العليا، ويتراوح عدد المستويات الحالي لمعظم الوزارات بين (٥) الى (٩) مستويات.

وأكدت الدراسات، (الشقاوي، ٢٠١٣) أن تعدد الوكلاء والمساعدين أدى إلى تجزئة النشاطات وتعدد المستويات الإدارية داخل الجهاز الحكومي الواحد بشكل لا يحتاج إليه العمل اليومي، مما يؤدي الى البطء في إنجاز الأعمال .

وأكدت نسبة (٧٥,٦%) من الاجابات تعدد المستويات، وأبرزت هذه الحالة بشكل ملحوظ، حيث ان نسبة (٦٦%) من مجموع الاجابات ان تعدد المستويات يؤثر على سير العمل،

اضافة الى نسبة (٧٧%) من الاجابات اشارت الى ان ذلك يؤثر على سرعة تدفق المعلومات والقرارات بدرجة كبيرة، كما يظهر في الجداول ارقام (٢٩) ، (٣٠)، (٣١).

الجدول رقم (٢٩) مدى تعدد المستويات الادارية في الوزارات.

هل تعتقد بان عدد المستويات الادارية في وزارتكم؟

الاجابة	التكرار	النسبة المئوية	النسبة التراكمية
قليل	81	24.4	24.4
متوسط	35	10.6	35.0
كبير	215	65.0	100.0
المجموع	**331**	**100.0**	

الجدول رقم (٣٠) مدى تأثير تعدد المستويات على سير العمل.

هل يؤثر عدد المستويات الادارية في وزارتكم على سير العمل؟

الاجابة	التكرار	النسبة المئوية	النسبة التراكمية
لا	40	12.1	12.1
نعم	220	66.5	78.5
تقريبا	71	21.4	100.0
المجموع	**331**	**100.0**	

الجدول رقم (٣١) مدى تأثير تعدد المستويات سرعة تدفق المعلومات

هل يؤثر عدد المستويات الادارية على سرعة تدفق المعلومات والقرارات بدرجة؟

الاجابة	التكرار	النسبة المئوية	النسبة التراكمية
قليل	19	5.7	5.7
متوسط	57	17.3	23.0
كبير	255	77.0	100.0
المجموع	**331**	**100.0**	

ويمكن التعرف على مدى الانتشار العمودي من خلال النقاط التالية:

١,٤,١,٢,٤,٥. ميل الرؤساء لزيادة عدد المرؤوسين:

تشير الدراسات الى وجود ظاهرة الميل لزيادة عدد المرؤوسين، فمنذ مرحلة الانطلاق، كانت نسبة الوظائف القيادية والإشرافية إلى الوظائف التنفيذية كبيرة، وهو ما يسمى بظاهرة (الهرم المقلوب)، والاهم من ذلك انه لم تكن هناك حاجة فعلية إلى جميع الوظائف الإشرافية والقيادية آنذاك، وكانت ظاهرة الميل الى تعيين عدد كبير من الموظفين رغبة في التفاخر من أبرز المشكلات الهيكلية في تلك المرحلة (عساف،١٩٨٣: ١٢٨).

استمرت تلك الظاهرة في مرحلة اعادة الهيكلة ايضا، إلا ان الاسباب في هذه المرحلة لم تكن في الغالب الرغبة في تفاخر الرؤساء بعدد المرؤوسين، بقدر ما كان الاعتقاد بوجود نقص او حاجة فعلية، نظرا لطبيعة البيئة الادارية المتأثرة بعملية التطوير وإعادة الهيكلة، وبالتالي كان هنالك اهتماما بالأداء وانجاز العمل على كافة المستويات، وتبين وجود علاقة دالة احصائيا بين التضخم الوظيفي والميل لزيادة عدد المرؤوسين (البراك، ١٩٩٧)، اما في الوقت الحالي فان الموروثات الاجتماعية والثقافية هي الدافع وراء تلك الظاهرة (شيحة، ٢٠١٢).

وحاولت الدراسة الحالية التأكد من وجود تلك الظاهرة ودرجة توافر الاسباب ذاتها التي تم تناولها سابقا، فأكدت بنسبة (٧٣,٧%)، من الاجابات ان الرؤساء يميلون الى زيادة عدد المرؤوسين دون وجود حاجة فعلية، وان الاسباب وراء ذلك هي بالدرجة الاولى التفاخر بعدد المرؤوسين بنسبة (٦٧,٤%)، والجدول رقم (٣٢) يبين ذلك.

جدول رقم (٣٢) الميل لزيادة عدد المرؤوسين

هل يميل بعض الرؤساء الى زيادة عدد المرؤوسين دون حاجة فعلية؟

الاجابة	التكرار	النسبة المئوية	النسبة التراكمية
لا	87	26.3	26.3
نعم	244	73.7	100.0
المجموع	**331**	**100.0**	

جدول رقم (٣٣) سبب الميل لزيادة عدد المرؤوسين

ما هو السبب في ميل الرؤساء لزيادة عدد المرؤوسين؟

الاجابة	التكرار	النسبة المئوية
التفاخر بعدد المرؤوسين	223	67.4
الاعتقاد بوجود حاجة فعلية لزيادة عدد المرؤوسين	108	32.6
المجموع	**331**	**100.0**

٢,٤,١,٢,٤,٥. نطاق الاشراف:

بالرغم من عدم استخدام أي أساس أو معيار علمي لتحديد نطاق الإشراف، وان اختيار عدد المرؤوسين يتم وفق اجتهادات شخصية، لا تعبر عن سلامة النطاق الاشرافي وملائمته لطبيعة العمل والقدرة الاشرافية إلا انه يتضح من الواقع العام للوزارات ان ذلك لم يؤثر بدرجة كبيرة على نطاق الاشراف، اذ ان نسبة (٦٣,٨%) من الاجابات ترى ان درجة ملائمة عدد المرؤوسين لإمكانيات الرئيس الاشرافية كانت مرتفعة، ونسبة (٢٩,٦%) من الاجابات تعتقد انها ملائمة بدرجة متوسطة، والجدول رقم (٣٤) يوضح ذلك.

جدول رقم (٣٤) ملائمة نطاق الإشراف

ما هي درجة ملائمة عدد المرؤوسين لإمكانيات الرئيس الاشرافية ؟

الدرجة	التكرار	النسبة المئوية	النسبة التراكمية
منخفض	22	6.6	6.6
متوسط	98	29.6	36.3
مرتفع	211	63.8	100.0
المجموع	**331**	**100.0**	

وبالنظر الى النسبة التي اكدت عدم ملائمة عدد المرؤوسين لإمكانيات الرئيس فيمكن تفسيرها بأنه رغم تماثل مهام قسم معين في مختلف الوزارات، إلا ان هناك بعض الاختلاف في عدد المرؤوسين من وزارة الى اخرى، فيلاحظ ان قسم المتابعة لوزارة في منطقة الرياض يتكون من عدد كبير من المرؤوسين، بينما يشرف رئيس قسم المتابعة في منطقة اخرى على عدد اقل من المرؤوسين.

٥,٤,٢,١,٥. تطور الجوانب الموضوعية والشكلية في تصميم الهياكل التنظيمية:

٥,٤,٢,١,٥,١. مدى وضوح الهياكل وبساطتها:

وفي سؤال عن مدى وضوح الهيكل التنظيمي للوزارات، كان المتوسط الحسابي لهذه الفقرة (٢,٠٠) وبمستوى متوسط، وهذا على ما يبدو يمثل وضوح الهيكل من حيث ظهور الوحدات والمستويات وارتباطها التنظيمي كما تبين ذلك من خلال الجدول السابق رقم (٢٨)، ولا يمثل وضوح العلاقات والسلطات كما اشار الجدول رقم (٣٦) ان نسبة (٧١,٣%) من الاجابات ترى ان الهيكل التنظيمي للوزارات لا يوضح العلاقات والسلطات، كما يدل على ذلك الجداول ارقام (٣٧) و (٣٨) بان نسبة (٧٨,٥%) من الاجابات تتلقى الاوامر من اكثر من مسئول وان السبب الاول في هذه الازدواجية هو عدم وضوح مدرج السلطة بنسبة (٦١,٩%) وهو ما يتفق مع دراسة دياب (٢٠٠١)، بان درجة وضوح خطوط السلطة كان منخفضا والجداول التالية توضح ذلك.

جدول رقم (٣٥) درجة وضوح الهيكل التنظيمي

ما هي درجة وضوح الهيكل التنظيمي لجميع العاملين في وزارتكم؟

الدرجة	التكرار	النسبة المئوية	النسبة التراكمية
منخفض	2	0.6	.6
متوسط	321	97.0	97.6
مرتفع	8	2.4	100.0
المجموع	**331**	**100.0**	

جدول رقم (٣٦) درجة توضيح الهيكل التنظيمي للعلاقات والسلطات

هل تعتقد ان الهيكل التنظيمي في وزارتكم يوضح العلاقات والسلطات؟

الاجابة	التكرار	النسبة المئوية	النسبة التراكمية
لا	236	71.3	71.3
نعم	52	15.7	87.0
تقريبا	43	13.0	100.0
المجموع	**331**	**100.0**	

جدول رقم (٣٧) مدى تلقي الاوامر من اكثر من مسئول

هل تتلقى الاوامر من اكثر من مسئول؟

الاجابة	التكرار	النسبة المئوية	النسبة التراكمية
لا	48	14.5	14.5
نعم	260	78.5	93.1
احيانا	23	7.0	100.0

جدول رقم (٣٨) اسباب تلقي الاوامر من اكثر من مسئول

ما هو السبب في تلقي الاوامر من اكثر من مسئول؟

الاجابة	التكرار	النسبة المئوية	النسبة التراكمية
عدم وضوح مدرج السلطة	205	61.9	61.9
الصراع بين الرؤساء	66	19.9	81.9
استغلال ضعف الموظف	60	18.2	100.0

٢,٥,١,٢,٤,٥. مدى تحديث الهياكل وتطويرها:

على الرغم من الجهود المبذولة لتطوير الهياكل التنظيمية للأجهزة الحكومية بما يتناسب والتغيرات، إلا ان الاجابات تشير الى عدم تطوير الهياكل باستمرار، ففي سؤال عن تطوير وتحديث الهيكل التنظيمي كلما دعت الضرورة لذلك، كانت نسبة (٦٥,٦%) من الاجابات تعتقد ان عملية تطوير الهياكل لا تتم ابدا، في حين ان نسبة (٢٥,٣%) من الاجابات ترى ان ذلك يحدث احيانا والجدول رقم (٣٩) يوضح ذلك.

جدول رقم (٣٩) مدى تحديث الهيكل التنظيمي

هل يتم تطوير الهيكل التنظيمي في وزارتكم؟

الاجابة	التكرار	النسبة المئوية	النسبة التراكمية
باستمرار	30	9.1	9.1
ابدا	217	65.6	74.6
احيانا	84	25.3	100.0
المجموع	**331**	**100.0**	

وقد ادى غياب التحديث في الهياكل - كما اشارت الخطط التنموية- إلى عدم وضوح الأهداف والمهمات الرئيسة للكثير من الأجهزة، مما يتسبب في إعاقة العمل الإداري، والتأثير على مجريات العملية التنموية (وزارة الاقتصاد والتخطيط، خطة التنمية التاسعة، ٢٠١٠).

على الرغم من وجود دليل مكتوب لإيضاح مهام واختصاصات كافة الوزارات كما اشار افراد العينة، إلا انه لا يتم تحديث هذا الدليل عند وجود تغيرات في مهام واختصاصات الوحدات والإدارات، وتظهر نتيجة لذلك مجالات جديدة للتداخل أو التشابك في الاختصاصات تحدث بصورة تلقائية عند التطبيق .

٣,٥,١,٢,٤,٥. مدى تمثيل الهيكل التنظيمي لواقع الوزارات الفعلي

من أبرز المشكلات الموضوعية للهياكل في الوزارات ما يلي (المحيميد، ٢٠٠٤: ٢٨):

١. قد تتضمن الخرائط منصب وظيفي واحد، بينما يشغل هذا المنصب في الواقع عدد أكبر.
٢. وجود عدد من الإدارات أو الأقسام في الواقع لكنها ليست ضمن الخرائط رغم أهميتها.
٣. الاختلاف بين فروع المنظمة الواحدة في المسميات رغم وحدة المهام المناطة بها.
٤. الخارطة التنظيمية قد لا تصور الواقع الرسمي للتنظيم.

وكانت الاجابات تشير الى انه لا تزال بعض تلك المشكلات موجودة فعلا، بالرغم من ان نسبة (٨١,٣%) من الاجابات ترى ان الهيكل التنظيمي للوزارة يمثل الواقع فعلا، وهذا يعني ان درجة الاختلاف بين الهيكل التنظيمي و الواقع قد تلاشت كما يوضح الجدول رقم (٤٠).

جدول رقم (٤٠) مدى تمثيل الهيكل التنظيمي للزاقع

هل تعتقد ان الهيكل التنظيمي في وزارتكم يمثل الواقع فعلا؟

الاجابة	التكرار	النسبة المئوية	النسبة التراكمية
لا	17	5.1	5.1
نعم	45	13.6	18.7
تقريبا	269	81.3	100.0
المجموع	**331**	**100.0**	

٤,٥,١,٢,٤,٥. وحدة النمط والأساس التنظيمي:

من خلال مراجعة الخرائط التنظيمية للوزارات، يلاحظ عدم التزام اللجنة الوزارية للتنظيم بنهج موحد على مستوى المسميات والمراكز الوظيفية، وكذلك كثرة القطاعات وكثرة الوكلاء

والوكلاء المساعدين في بعض الأجهزة الحكومية (الشقاوي،٢٠١٢)، وهو ما يحدث تفاوتا في الهياكل التنظيمية للوزارات.

ونلاحظ بعض التطورات حاليا في هذا الخصوص، فقد وأكدت نسبة (٧٣,١%) من الاجابات ان الهياكل التنظيمية المعتمدة لفروع الوزارة غير موحدة في شكلها، في المقابل وفي سؤال اخر عن مدى وحدة المسميات الوظيفية والمناصب الادارية لفروع الوزارة، كانت نسبة (٧٤,٩%) من الاجابات تفيد انها موحدة، وهو ما يتفق مع دراسة المحيميد،(٢٠٠٤) في هذا الجانب، والجداول ارقام (٤١) و (٤٢) توضح ذلك.

جدول رقم (٤١) مدى وحدة الهياكل التنظيمية لفروع الوزارات

هل تعتقد بان الهياكل التنظيمية المعتمدة لفروع الوزارة موحدة في شكلها؟

الاجابة	التكرار	النسبة المئوية	النسبة التراكمية
لا	242	73.1	73.1
نعم	39	11.8	84.9
تقريبا	50	15.1	100.0
المجموع	**331**	**100.0**	

جدول رقم (٤٢) مدى وحدة المسميات الوظيفية والمناصب لفروع الوزارات

هل تعتقد ان المسميات الوظيفية والمناصب الادارية لفروع الوزارة موحدة؟

الاجابة	التكرار	النسبة المئوية	النسبة التراكمية
لا	30	9.1	9.1
نعم	248	74.9	84.0
تقريبا	53	16.0	100.0
المجموع	**331**	**100.0**	

على الرغم من مرور خمسة عشر عاما على تولي اللجنة المركزية للتطوير الاداري مسئولية تطوير الاجهزة الحكومية وإعادة هيكلتها، إلا انه من الواضح عدم قدرتها على القيام بهذه المهمة على الوجه والسرعة المطلوبة، وتشير النتائج المتحققة الى عظم التحديات التي تعترض اجهزة ووحدات التطوير بشكل عام.

قد تكون مهمة التطوير صعبة في بعض المجالات المرتبطة بالموارد البشرية والمادية والتقنية، إلا ان بداية التطوير عادة ما تكون بصياغة الهيكل التنظيمي الذي سيتم بناء الوظائف

الرئيسية والفرعية عليه،(مسلم، ٢٠٠٥) ومن هنا لا يوجد مبرر مقبول لتأخر اعتماد هياكل الوزارات حتى اليوم.

تتفاوت الهياكل التنظيمية في معظم الوزارات بشكل كبير، وبدرجة يمكن القول معها بعدم وحدة الجهة المصممة لتلك الهياكل، وتتصف الهياكل التنظيمية القائمة بدرجة من العشوائية تبعا لتعدد المصممين لها.

خلاصة القول ان الارتباط بين الاهداف العامة للتخطيط التنموي والوظائف المنوطة بالوزارات قد أثر بشكل واضح على درجة الاستقرار في الهياكل التنظيمية، ويظهر ذلك جليا في تنوع اختصاصات الوكلاء والمساعدين والوحدات التابعة للوزارة، ومن جهة اخرى يلاحظ دور اجهزة الاصلاح والتطوير في اعداد النماذج الهيكلية والبنائية للوزارات.

نلمس هذا الدور في الغاء كافة الوكالات المساعدة للشؤون الادارية والمالية وتحجيمها بالمستوى الاداري المناسب كإدارات عامة وليس وكالات مساعدة، وبما يتناسب مع المهام المطلوبة منها، مع الابقاء على ارتباطها التنظيمي مع رئيس الجهاز الاداري حيثما أمكن.

اما بالنسبة للخرائط التنظيمية والنماذج الحالية فهي تختلف من وزارة لأخرى، بما يدلل على غياب وحدة النمط بالرغم من وحدة الجهة التي تعتمد الهياكل التنظيمية وهي اللجنة الوزارية للتنظيم الاداري.

٢,٢,٤,٥. الحلول المقترحة لمشكلات المتعلقة بالمقومات البنائية:

في ضوء ما سبق ومن خلال اجابات عينة الدراسة تقترح الدراسة لتطوير المقومات البنائية بشكل عام والهياكل التنظيمية بشكل خاص وما يرتبط بها ما يلي :

١. صياغة الهيكل التنظيمي بما يعكس الأهمية النسبية للأنشطة والأدوار التنظيمية وبما يتفق مع طموحات وتوجهات الوزارة، والتغيرات التي طرأت على الأنشطة التي تمارسها.
٢. تحقيق التوازن في توزيع العبء الإداري بين القطاعات أو الإدارات النوعية المختلفة، وداخل القطاع أو الإدارة الواحدة.
٣. جعل سلطات القرار أقرب ما تكون من المواقع (المستويات الإدارية) المتأثرة بها، وإتاحة الفرصة لمختلف المستويات الإدارية للمشاركة في صنع هذه القرارات، وإعطائها درجة كافية من الاستقلالية.
٤. تصميم الأدوار والوظائف بما يتفق مع قدرات الأفراد العاملين بهذه الوحدات .
٥. تقليل الاعتماد على أساليب العمل اليدوي وتطوير سياسات وإجراءات العمل .

وتقترح الدراسة استخدام اسلوب المتسوق الخفي لتسريع عملية التطور وتبسيط الاجراءات، وهو عبارة عن اسلوب حديث يهدف إلى تنفيذ عمليات تقييم موضوعية مستمرة للخدمات والإجراءات، ومستوى أداء الموظفين لكافة الوزارات، ويتم إعداد تقارير المتسوق الخفي استناداً إلى قائمة الخدمات والمهام الرئيسة التي يتم تحديدها بالتعاون مع الوزارة (موقع جائزة التميز، ٢٠١٤).

إن تقارير المتسوق الخفي هي أداة قياس حيادية والهدف منها هو تحديد فرص التحسين وليس تصيد الأخطاء (إن وجدت)، وتعد هذه التقارير بشكل موثق وتستخدم تقارير من قبل المقيمين، كوسائل تدقيقية وتقييمية للتأكد من دقة وصحة ما ورد من إجابات.

تركز تقارير المتسوق الخفي على مجالات التميز والتطور وكذلك على الجوانب المتعلقة بأخلاقيات العمل واحترام الجمهور، وعند إظهارها لنقاط الخلل يكون الهدف هو توجيه الوزارة للعمل على معالجتها.

يقوم المتسوق الخفي بتقمص دور مواطن أو مستثمر أو مؤسسة أخرى تسعى للحصول على الخدمة ويقوم المتسوق الخفي بإعداد خمسة تقارير يستند كل منها على ثلاث زيارات للوزارة.

٣,٢,٤,٥. الاستقرار النسبي في القيادات العليا:

يقصد بالاستقرار النسبي للقيادات، مدى التبدل والتغير في رؤساء الاجهزة الادارية وهم في هذه الدراسة الوزراء، حيث يلاحظ التفاوت الكبير في عدد الوزراء لكل وزارة وكذلك مدة توليهم.

ففي الوقت الذي تجاوزت فيه مدة تولي الوزير خمسين عاما، لم يستمر تولى بعض الوزراء الاخرين لمسؤولياتهم الا لبضعة ايام او اشهر، وادى هذا التفاوت بدوره الى اختلاف عدد الوزراء في كل وزارة، فمثلا وزارة الصحة استفادت من خبرات وإبداعات (١٤) وزيرا خلال ٦٣ عام بينما وزارة البترول استفادت من خبرات (٤) وزراء في ٥٣ عام.

تنعكس درجة الاستقرار النسبي في القيادات على درجة الاستقرار في الهياكل التنظيمية، فكثرة التغيرات في المناصب العليا القيادية قد تحدث مع مرور الوقت حالة من التخبط، نتيجة تعدد السياسات والقرارات التي يفرضها المسئول الجديد، وتضعف بالتالي من قدرة العاملين في الوزارة على متابعة اعمالهم بشكل نمطي وروتيني، اضافة الى ما تحدثه هذه التغيرات من وحدات

ومستويات ادارية جديدة يصعب تقبلها والتعامل معها بعد انقضاء مدة تولي الوزير، وتعكس حالة وزارة المالية هذا الوضع غير المستقر في بداية تأسيس المملكة والجدول رقم (٣٨) يوضح ذلك. فقد تولى وزارة المالية ولمدة (٨٢) عام، (١٢) وزيرا، منذ انشائها ١٩٣٢ – ٢٠١٤، إلا ان الواقع الفعلي يشير الى تولي (٦) وزراء فقط منصب وزير المالية، وممارسة وظائف الوزارة الفعلية.

فالحالة التي مرت بها وزارة المالية تشير الى عدم الاستقرار التنظيمي، سواء في فصل ودمج الوحدات، او من حيث تبدل القيادات، فمن بين الوزراء ألاثني عشر ستة وزراء لم يستمر تعيينهم إلا ايام او شهور فقط، واثنين منهم تولوا هذا المنصب لمدة اقل من خمس سنوات، وأربعة وزراء لمدة تتراوح من (١٤ -٢٢) عام.

إلا انه لا بد من التمييز في هذا السياق بين الاستقرار التنظيمي المطلوب على مستوى القيادات الادارية للوزارات، وبين الجمود الحاصل في بعض الوزارات، فتشير حالة عدد من الوزارات الى الجمود وعدم تداول السلطة في الوزارات، مما يؤثر على حركة التطور وتدفق الافكار الابداعية، وهو ما يتطلب تدوير وتحريك المناصب وإتاحتها للطاقات القادرة والمؤهلة على الجمع بين الاصالة والتطوير.

بالنسبة للوزارات الامنية والسياسية، وبالرغم من عدم تضمينها في الدراسة الحالية إلا اننا نلاحظ الاستقرار النسبي في قياداتها، ويرجع ذلك الى طبيعة الاوضاع السياسية التي مرت بها المملكة اثناء توحيدها، فقد وتولى وزارة الداخلية عشرة وزراء منذ انشائها ١٩٣٢-٢٠١٤ لمدة (٨٢) عام، وتناوب على منصب وزير الدفاع (٦) وزراء منذ انشائها ١٩٤٤-٢٠١٤،حيث كانت مدة شغل المنصب لكافة الوزراء من (٤-٧) اعوام، باستثناء وزيرا واحدا حيث استمر في منصبه لمدة (٥٠) عاما، اما الخارجية فتولى الوزارة ثلاثة وزراء منذ انشائها ١٩٣٢-٢٠١٤ مدة (٨٢) عام، كان الوزير الاول قد تسلم الوزارة لمدة (٤٢) عام على مرحلتين، والوزير الثاني تسلم مدة سنتين ، والوزير الثالث مدة (٣٨)عاما.

ان المتتبع لحركة التغير في القيادات العليا للوزارات، يكاد لا يجد نمطا محددا لاختيار الوزراء، ولا لمدة توليهم مناصبهم، رغم صدور نظام مجلس الوزراء الذي حدد مدة المجلس بأربعة اعوام.

كما نجد ان بعض الوزارات استمر تولي الوزير فيها قبل وبعد صدور نظام مجلس الوزراء، ولمدة تتجاوز الخمسين عاما كما في وزارة الدفاع، وأربعون عاما في وزارة الخارجية، وثمانية وثلاثون عاما في وزارة الداخلية وعشرون عاما في وزارة المالية، وكذلك الحال لم يتم

تغيير وزير التعليم العالي منذ صدور النظام، أي لمدة ثلاثة وعشرين عاما، حيث تولى الوزارة طيلة اربعين عام ١٩٧٥- ٢٠١٤ فقط ثلاثة وزراء مدة الوزير الاول (١٣) عام والوزير الثاني(٤) اعوام، ومازال الوزير الحالي منذ (٢٣) عام لم يتغير

رغم وجود المبرر لاستمرار بعض الوزراء في مناصبهم لمدة طويلة، نتيجة الخبرات المتراكمة لديها، باعتبارها مناصب سياسية أكثر منها تنفيذية، وخاصة الوزارات ذات الطابع الامني والسياسي، إلا ان ذلك غير مبرر في بعض الوزارات ذات الطابع الخدمي مثل وزارة التعليم العالي او الطابع القطاعي كوزارة الزراعة، حيث تولى وزارة الزراعة منذ انشائها عام ١٩٥٤-٢٠١٤ لمدة (٦٠) عام، (١١) وزيرا، تقل مدة تولي ستة وزراء منهم عن عام واحد، ووزيرا واحدا تولى مدة (٥) اعوام، والباقي تتراوح مدة وزارتهم من (٨ – ٢٠) عام.

وتؤثر حالة الاستقرار هذه على عدة جوانب تنظيمية، فمن ناحية قد يعني بقاء الوزير مدة طويلة استقرار السياسة العامة للوزارة، ووضوح المهام والإجراءات المطلوبة كون الوزارة تحقق الاهداف المطلوبة، ومن ناحية اخرى قد يخلق ذلك درجة من الجمود وعدم التجديد، ويحرم الاخرين من تداول المناصب الهامة.

فعلى سبيل المثال، تولى وزارة العدل خمسة وزراء منذ انشائها عام ١٩٧٠-٢٠١٤ وتوزعت الفترة الزمنية لتوليهم الوزارة بين (٤-٦) اعوام، في حين ان بعض الوزراء تولى منصب الوزير لمدة (١٢-١٧) عام، وتولى وزارة الثقافة والإعلام منذ انشائها ١٩٦٣-٢٠١٤ مدة (٥٠)عاما، ثمانية وزراء، تولى وزيران مدة خمسة اعوام، ووزيران مدة ستة اعوام، ووزيران لمدة ثمانية اعوام، وآخران مدة اثني عشر عاما.

وتتشابه حالة الاستقرار النسبي لوزارة الصحة مع وزارتي التجارة والنقل، فقد تولى الصحة منذ انشائها ١٩٥١-٢٠١٤ مدة (٦٣) عاما، اربعة عشر وزيرا، واحدا منهم استمر لمدة (١٢) عاما، تولى عدد اربعة وزراء عاما واحدا، وتراوحت مدة تولي خمسة وزراء من (٣ – ٥) اعوام، وتولى اربعة وزراء مدة تتراوح بين (٦ -٨) اعوام، وكذلك تولى وزارة التجارة والصناعة منذ انشائها عام ١٩٥٤ – ٢٠١٤ (١٢) وزيرا، توزعت مدة توليهم ضمن فترات متفاوتة، حيث تولى اربعة وزراء منهم اقل من عامين، وسبعة وزراء تتراوح مدة توليهم (٤ – ٩) اعوام، وتولى وزيرا واحدا مدة اربعة عشر عاما، اما وزارة النقل فتولى مسئولية الوزارة منذ انشائها ١٩٥٣-٢٠١٤ مدة (٦٠)عاما، تسعة وزراء، تولى اربعة وزراء مدة تقل عن عامين، وتراوحت مدة تولي وزيران من (٥– ٨) اعوام، وتولى ثلاثة وزراء مدة تتراوح بين(١٠ -١٤) اعوام.

اما الوزارات غير الامنية التي اتسمت بطول مدة الوزراء، فمنها وزارة التربية ووزارة البترول حيث تسلم فيها بعض الوزراء لمدة (٢١) عام، حيث تولى وزارة التربية والتعليم منذ انشائها ١٩٥٣- ٢٠١٤ مدة (٦٠)عاما، ثمانية وزراء، وزيرا واحدا مدة عام، وتراوحت مدة تولي ستة وزراء من (٥– ٩) اعوام، وتولى وزيرا مدة (٢١)عاما، كما تولى وزارة البترول منذ انشائها ١٩٦١- ٢٠١٤ اربعة وزراء، تراوحت مدة تولي وزيرين من (٣ – ٧) اعوام، وكانت مدة الوزيرين الاخرين ١٤عاما و ٢١ عاما على التوالي.

كذلك الحال بالنسبة الى وزارة الاتصالات فقد تميزت بثبات هيكل القيادات العليا، وتسلم وزيرها الاول مدة (٢٦) عام، وتداول اربعة وزراء هذه الوزارة منذ انشائها ١٩٧٠- ٢٠١٤، وبمدد زمنية متفاوتة ثم الوزيرين اللاحقين لمدة اربعة اعوام لكل منهما، وما زال الوزير الحالي يمارس عمله منذ (١١) عام.

اما الوزارات حديثة النشأة فلا يزال هناك عدم توازن في المدة المقررة لتولي الوزراء، ولم تختلف درجة الاستقرار في قياداتها العليا عن الوزارات الاقدم، فقبل تحول وزارة الخدمة المدنية من الديوان العام للخدمة المدنية، تولى قيادتها رئيس بمرتبة وزير لمدة ١٩ عام ثم تولى الوزير الاول مدة ١٦ عام، والوزير الثاني مارس مهامه منذ ثلاثة اعوام حتى الان.

وكذلك الحال في وزارة المياه والكهرباء فمنذ انشائها عام ٢٠٠٢- ٢٠١٤ ولمدة ١٢ عام، ترأسها وزيران مدة الوزير الاول عامين، والوزير الثاني عشر اعوام وما زال حتى الان، و تولى وزارة العمل ايضا منذ انشائها ٢٠٠٥- ٢٠١٤ مدة (٩) اعوام، وزيران تولى الوزير الاول مدة ستة اعوام والآخر مدة اربعة اعوام وما زال حتى الان.

اما اكثر الوزارات استقرارا وانتظاما فنلاحظ ان وزارة الشؤون البلدية منذ إنشائها ١٩٧٥ – ٢٠١٤ ترأسها ثمانية وزراء بشكل شبه منتظم استمر أربع منهم لمدة أربع سنوات واختلفت المدد الباقية بين تجديد وتمديد وعودة بعض الوزراء، وفي نفس السياق تتميز وزارة الحج بالاستقرار الهيكلي والاستقرار على مستوى القيادات العليا، فقد تولى الوزارة اربعة وزراء منذ انشائها ١٩٩٤- ٢٠١٤ لمدة عشرون عاما، توزعت الفترة الزمنية للوزراء بين (٤ - ٨) اعوام.

نخلص مما سبق الى وجود درجة عالية من الثبات في الادارات العليا يمكن وصفها بالجمود اكثر منها بالاستقرار، اضافة الى عدم وجود معايير او نمط محدد لمدة بقاء الوزير في منصبه، وهناك درجة كبيرة من التفاوت بين الوزارات في مدة تولي الوزراء، وقد يتولى الوزير اكثر من مرة سواء في نفس الوزارة او في وزارات اخرى.

يمثل الجدول رقم (٤٣) مدى الاستقرار او التبدل في القيادات العليا لمعظم الوزارات منذ انشائها حتى العام الحالي ٢٠١٤، مع ملاحظة احتساب المدة التي تقل عن عام وتقريبها الى عام كامل، وكذلك عدم توفر معلومات كافية عن اربع وزارات.

جدول رقم (٤٣) مدة تولى الوزراء لمناصبهم (بالسنوات)

	مدة الوزير الاول	مدة الوزير الثاني	مدة الوزير الثالث	مدة الوزير الرابع	مدة الوزير الخامس	مدة الوزير السادس	مدة الوزير السابع	مدة الوزير الثامن	مدة الوزير التاسع	مدة الوزير العاشر	مدة الوزير الحادي عشر	مدة الوزير الثاني عشر	مدة الوزير الثالث عشر	مدة الوزير الرابع عشر
الصحة	3	7	1	4	4	4	1	8	1	12	8	6	5	1
المالية	22	4	1	2	1	1	1	14	21	1	1	20		
الخارجية	42	2	38											
الداخلية	3	17	8	2	1	1	13	38	3					
الدفاع	7	6	4	2	50	3								
الزراعة	2	5	1	1	2	11	20	1	8	11				
التجارة	5	1	1	9	4	6	14	8	1	8	2			
النقل	2	5	1	1	14	20	8	11						
العدل	4	7	6	12	12	24								
الثقافة	12	6	5	8	13	8	6	5						
التربية	9	8	5	21	9	5	5	1						
الشؤون البلدية	4	4	6	11	4	8	6	5						
التعليم العالي	13	4	23											
الاتصالات	26	4	4	11										
الاوقاف	6	15												
الخدمة المدنية	13	2												
العمل	6	4												
مياه وكهرباء	2	10												
الاسكان	3													
الحرس الوطني	1													

الجدول من اعداد الباحث، المصدر : من واقع البوابة الالكترونية للوزارات سبتمبر ٢٠١٤

على الرغم من تلك الملاحظات إلا انه يمكن القول بوجود استقرار على مستوى القيادات العليا في اغلب الوزارات ويؤكد هذا القول، طول مدة بقاء الوزراء في مناصبهم، وتعتبر هذه المدة مؤشرا واضحا على الاستقرار النسبي للقيادات، خاصة اذا ما علمنا ان مدة مجلس الوزراء في المملكة هي اربع سنوات، وهذه المدة الاكثر شيوعا لتولي الوزراء في بعض الدول.

وينطبق هذا الوضع على الاستقرار في الادارات العليا من غير الوزراء، فقد جاءت اجابات افراد العينة مؤكدة لحالة الاستقرار هذه، حيث يشير الجدول رقم (٤٤) ان نسبة

(٦٦,٨%) من الاجابات تؤكد عدم وجود تغييرات كثيرة على مواقع المدراء، وتتفق هذه النتيجة مع ما اشارت اليه الدراسات بخصوص طول مدة بقاء الموظف في مرتبته، نتيجة ضعف نظام الترقية والجمود التنظيمي كما سيتضح ذلك لاحقا عند مناقشة المقومات النظمية.

جدول رقم (٤٤) مدى تبدل في المدراء

هل يتم تغيير المدراء في وزارتكم؟

الاجابة	التكرار	النسبة المئوية	النسبة التراكمية
باستمرار	60	18.1	18.1
ابدا	221	66.8	84.9
احيانا	50	15.1	100.0
المجموع	**331**	**100.0**	

٤,٢,٤,٥. الاستقرار النسبي ودوران العمل:

يشير مفهوم دوران العمل الى حركة العاملين دخولا بالتعيين وخروجا بالترك خلال فترة زمنية معينة، وترجع هذه الحركة غالبا الى اسباب تنظيمية عدة من اهمها الرضا الوظيفي وضغوط العمل، اضافة الى الاسباب المادية والنفسية وغيرها.

ويمكن استخلاص معدل دوران العمل من خلال المعادلة التالية:

عدد تاركي العمل والملتحقين بالمنظمة بالفترة المحددة على متوسط حجم العمالة في تلك الفترة، ويقصد بمتوسط حجم العمالة، عدد العاملين اول الفترة وعددهم اخر الفترة قسمة (٢)،الا ان ما يهمنا في هذه الدراسة هي معرفة درجة الاستقرار النسبي او الثبات في العمالة، وهذا المؤشر يمكن الوصول اليه من خلال المعادلة التالية:

عدد العاملين الذين امضوا كثر من سنة في الخدمة الى اجمالي عدد العاملين مضروبا بنسبة ١٠٠%، (مصطفى، ٢٠٠٠: ٢٢٥)، ويمكن ملاحظة معدل الدوران في القطاع الحكومي لفترة معينة من خلال الجدول التالي

ومن خلال تطبيق هذه المعادلة على الجدول التالي رقم (٤٥) الذي يبين حركة الدخول والخروج الى الجهاز الحكومي، نستنتج ان نسبة الثبات والاستقرار تعادل في العام الاول ١٤٢٨\١٤٢٧ هـ (٩٨%).

جدول رقم (٤٥) وقوعات الموظفين للاعوام ٢٠٠٦ ـ٢٠١٢

نسبة المعينين الجدد وتاركي الخدمة إلى مجموع الموظفين والمستخدمين (السعوديين) على رأس العمل

خلال خمس سنوات من العام المالي ١٤٢٧/١٤٢٨هـ -١٤٣٢/١٤٣٣هـ

السنوات	موظفون على رأس العمل (١)	المعينون مجدداً من الموظفين (٢)	تاركو الخدمة من الموظفين (٣)	نسبة المعينين الجدد إلى مجموع الموظفين والمستخدمين على رأس العمل (٢)÷(١)	نسبة تاركي الخدمة إلى مجموع الموظفين والمستخدمين على رأس العمل (٣)÷(١)
١٤٢٧/١٤٢٨هـ	٧٦٠٩٩٥	٤٥٠٨٢	١٢٩٩٠	٥,٩٪	١,٧٪
١٤٢٨/١٤٢٩هـ	٨٢٧٨٤٦	٧٩٣٩٩	١٢٧٦٢	٩,٦٪	١,٥٪
١٤٣٠/١٤٣١هـ	٨٦٦٧٧٤	٣٤١٧٦	١٤١٢٩	٣,٩٪	١,٦٪
١٤٣١/١٤٣٢هـ	٨٨٤٧١٥	٣١٥٨٤	١٤٤٦١	٣,٦٪	١,٦٪
١٤٣٢/١٤٣٣هـ	٩١٩١٠٨	٤٤٠١٧	١٥١٥٢	٤,٨٪	١,٦٪

المصدر: وزارة الخدمة المدنية الكتاب الاحصائي،٢٠١٢: ٣٩

ونخلص الى نتيجة نهائية مفادها، ان درجة استقرار العاملين وثباتهم في الجهاز الحكومي مرتفعة جدا، وهذا يؤكد ما تم طرحه سابقا بخصوص عدم وجود دوران وتسرب من الجهاز الحكومي في المرحلة الحالية، وأكدت نسبة (٧٢,٨%) من الاجابات ان نسبة الذين يتركون العمل هي أقل من نسبة المعينين، ويتفق هذا بدوره مع البيانات الاحصائية الخاصة بوقوعات الموظفين كما في الجدول رقم (٤٦).

جدول رقم (٤٦) مدى الدوران الوظيفي

هل تعتقد ان نسبة الذين يتركون العمل في الوزارة اكبر من نسبة المعينين؟

الاجابة	التكرار	النسبة المئوية	النسبة التراكمية
لا	241	72.8	72.8
نعم	52	15.7	88.5
تقريبا	38	11.5	100.0
المجموع	**331**	**100.0**	

بالرغم من درجة الثبات العالية في الوظائف الحكومية إلا اننا نلاحظ، ان نسبة ترك الخدمة بالاستقالة الحرة في الوظائف العامة غير المتخصصة تعتبر كبيرة مقارنة مع الاستقالة من الوظائف الصحية والتعليمية، وفي هذا مؤشرا على وجود مشكلات تؤدي الى عدم الرضا الوظيفي او توفر فرص أفضل خارج الجهاز.

كما ان الترك عن طريق التقاعد المبكر تزيد بنسبة ١٠٠% من التقاعد لبلوغ السن النظامي عند النساء، وعلى العكس من ذلك نجد ان نسبة الترك عند الرجال لبلوغ السن النظامي تزيد بنسبة ١٠٠% عن الترك بالتقاعد المبكر، ويمكن تفسير ذلك باختلاف درجة المسؤولية المالية التي يتحملها الرجال في الانفاق على الأسرة، كما في الجدول الرقم (٤٧).

وأخيرا، يلاحظ ان دوران العمل في القطاع العسكري او القطاع الحكومي الميداني يسجل اعلى معدلات الدوران (القرشي، ٢٠١١)، وقد بينت الدراسات ايضا ان معدل الدوران في القطاع الحكومي يختلف من مرحلة الى اخرى، ومن قطاع لآخر، فمن حيث المراحل نجد ان دوران العمل في القطاع الحكومي خلال مرحلة الانطلاق كان بدرجة كبيرة (عساف، ١٩٨٣)، نظرا للظروف المادية المتدنية وضعف نظام الرواتب انذاك، مقارنة برواتب القطاع الخاص، بخلاف المرحلة الحالية حيث ان معدل الدوران يعتبر متدني جدا، بسبب ارتفاع الرواتب والنظرة الاجتماعية المميزة للموظف العام.

الجدول الرقم (٤٧) وقوعات الموظفين للعام ٢٠١٢

الوقوعات		المعينون مجدداً	ترك الخدمة					الترقيات	النقل	تمديد الخدمة
			الاستقالة	التقاعد لبلوغ السن النظامية	تقاعد مبكر	ترك الخدمة لأسباب أخرى	إجمالي ترك الخدمة			
الموظفون العام	رجال	٨٥٠٢	٤٤٧	١٧٦٣	٩٦٢	٦٨٥	٢٨٥٧	٣١٧٤٩	٤٤٢٦	١٧٥
	نساء	١١٦٧	١٧	١٤٧	٢٤٠	٥٣	٤٥٧	١٧٧٩	٢٦٤	٣
	المجموع	٩٦٦٩	٤٦٤	١٩١٠	١٢٠٢	٧٣٨	٤٣١٤	٣٣٥٢٨	٤٦٩	١٧٨
الصحية	رجال	٢٠٤٤	١٢٦	١٦٢	٦٥	٨٩	٤٤٢	٤٤٦	١٦٨٣	٥٩
	نساء	٣٨٧٤	٦٨	٤٢	٥٦	٤١	٢٠٧	١٨٢	٦٥٨	١٢
	المجموع	٥٩١٨	١٩٤	٢٠٤	١٢١	١٣٠	٦٤٩	٦٢٨	٢٣٤١	٧١
التعليمية	رجال	١٦٠٨٣	٥٩	٦٢٥	٢١٩٩	٣١٧	٣٢٠٠	١٠٥٣	٦٦	١٣
	نساء	٦١٦٢	٣٥	٢٦٤	٣٧٢٩	٢٤٧	٤٢٨٥	١٣	١٢١	٤
	المجموع	٢٢٢٤٥	٩٤	٨٨٩	٥٩٢٨	٥٦٤	٧٤٨٥	١٠٦٦	١٨٧	١٧
أعضاء هيئة التدريس والمحاضرين والمعيدين	رجال	١٢٩٤	١٨	١٧٠	٢٢	١٥	٢٢٥	٧٢٠	٣٢٥	١٩٧
	نساء	١٥٤٠	١١	٢٧	٩	٥	٥٢	٦٠٤	١٥٧	٦٢
	المجموع	٢٨٣٤	٢٩	١٩٧	٣١	٢٠	٢٧٧	١٣٢٤	٤٨٢	٢٥٩
القضاة	رجال	٨	٠	٥	٠	١٢	١٧	١٤٤	٠	١
	نساء	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠
	المجموع	٨	٠	٥	٠	١٢	١٧	١٤٤	٠	١
أعضاء هيئة التحقيق والإدعاء العام	رجال	١٣٦	٢	٠	١	١٧	٢٠	٢٢٩	١٣	٠
	نساء	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠
	المجموع	١٣٦	٢	٠	١	١٧	٢٠	٢٢٩	١٣	٠
الإجمالي	رجال	٢٨٠٦٧	٦٥٢	٢٧٢٥	٣٢٤٩	١١٣٥	٧٧٦١	٣٤٤٤١	٦٥١٣	٤٤٥
	نساء	١٢٧٤٣	١٣١	٤٨٠	٤٠٤٤	٣٤٦	٥	٢٥٧٨	١٢٠٠	٨١
	المجموع	٤٠٨١٠	٧٨٣	٣٢٠٥	٧٢٩٣	١٤٨١	١٢٧٦٢	٣٧٠١٩	٧٧١٣	٥٢٦

المصدر: وزارة الخدمة المدنية الكتاب الاحصائي، ٢٠١٢: ٣٩

٥,٥. المطلب الثالث: المقومات البشرية للوزارات

يتصدر الحديث عن حجم العاملين وخصائصهم عند تناول المقومات البشرية بشكل عام، فمن خلال عدد الوظائف والموظفين وطرق توزيعها ودمجها في الوحدات يمكن تصور طريقة التنظيم والإدارة للمنظمات، كما ان خصائص القوى البشرية تكون مؤشرا على الترابط والانسيابية بين الاجزاء والمكونات التنظيمية، ويمكن تتبع حركة التطور في المقومات البشرية من خلال التعرف على حقيقة التضخم الوظيفي، وتطور عملية التدريب، اضافة الى واقع التنظيم غير الرسمي وطبيعة العلاقات في بيئة العمل.

١,٥,٥. الخصائص العامة للعاملين في الدولة:

يلاحظ من الجدول رقم (٤٨) أن نحو (٦٠٠) ألف موظف وموظفة في أجهزة الدولة من حملة الدبلوم الجامعي فما فوق، أي ما يعادل (٥٢ %) من إجمالي موظفي الدولة، اما حملة الثانوية العامة فما دون فقد كانت النسبة (٣٤%) من إجمالي الموظفين بواقع (٣٩٥) ألف موظف وموظفة، يليهم حملة الدبلوم بعد الثانوية بنسبة (١٤%) وعددهم (١٥٦) ألف موظف وموظفة، كما أن من بين الموظفين الذين يحملون الثانوية وما دون نحو (٩٢١٧) موظفاً أمياً، وفيما يلي تفاصيل أعداد الموظفين بالدولة حسب المؤهل العلمي:

جدول رقم (٤٨) عدد العاملين بالدولة موزعون حسب المؤهل العلمي ٢٠١٣

المؤهل	رجال	نساء	المجموع
دكتوراه	٩٣٧٥	٤١٤١	١٣٥١٦
دبلوم بعد الماجستير	١١٨	٧٠	١٨٨
ماجستير	١٥٤٥٤	٧٦٩٨	٢٣١٥٢
دبلوم بعد الجامعة	٢٢٢٤٠	٥٢٠٤	٢٧٤٤٤
جامعية	٢٧٨٨٢٩	٢٥٦٥٨١	٥٣٥٤١٠
دبلوم بعد الثانوية	٨٦٣٧٨	٦٩٩٧٨	١٥٦٣٥٦
ثانوية فما دون	٣٠٥٩٨٩	٨٨٧٧٣	٣٩٤٧٦٢
المجموع	**٧١٨٣٨٣**	**٤٣٢٤٤٥**	**١١٥٠٨٢٨**

المصدر: وزارة الخدمة المدنية، التقرير الاحصائي، ٢٠١٣.

اما عن الفئات العمرية فقد بلغ عدد الموظفين السعوديين الذين تراوحت أعمارهم (٣١ – ٤٠) عاما حوالي (٥٠٠) ألف موظف وموظفة بنسبة (٤٢ %) من إجمالي العاملين بالدولة.

وبلغت نسبة الموظفين في الفئة العمرية (٤١ -٥٠) عاما حوالي (٢٧ %) من إجمالي العاملين بالدولة في حين بلغت نسبة الموظفين الذين تتراوح أعمارهم بين (٢١ -٣٠) عاما (١٩ %) من إجمالي الموظفين، والجدول رقم (٤٩) يبين خصائص الموظفين بالدولة بحسب الفئة العمرية:

جدول رقم (٤٩) خصائص العاملون في الدولة حسب الفئة العمرية

الفئة العمرية	رجال	نساء	المجموع
٢٠ سنة وأقل	١٢٥٠	١٢٥	١٣٧٥
من ٢١ – ٣٠ سنة	١٥٣١١٤	٧٠٤٩٤	٢٢٣٦٠٨
من ٣١ – ٤٠ سنة	٢٨٠٦٢٧	٢٠٧٨٤٦	٤٨٨٤٧٣
من ٤١ – ٥٠ سنة	١٩٠٥٢١	١٢٢٣٥٥	٣١٢٨٧٦
من ٥١ – ٦٠ سنة وأكثر	٩٢٨٧١	٣١٦٢٥	١٢٤٤٩٦
المجموع	**٧١٨٣٨٣**	**٤٣٢٤٤٥**	**١١٥٠٨٢٨**

المصدر: وزارة الخدمة المدنية، التقرير الاحصائي، ٢٠١٣.

٢,٥,٥. التضخم الوظيفي في الوزارات

يعرف التضخم الوظيفي بأنه حالة تنظيمية غير صحية، تتمثل بوجود عدد من الموظفين يفوق الحاجة الفعلية للعمل في ظل منظمة مثالية، تستبعد الاجراءات غير الضرورية، وتحدد فيها نشاطات العمل وشروط الاداء، من حيث الوقت والجهد والتكلفة اللازمة، بطريقة علمية وموضوعية (العواجي، ١٩٨٢: ١٩).

تتمثل هذه الظاهرة في ايجاد وخلق وظائف زائدة، انطلاقا من الشعور بالحاجة الى زيادة عدد الموظفين، والتوقع بان عملية التوظيف هي الحل الامثل للمشكلات القائمة من تكدس الاعمال وانخفاض الانتاجية، ويحدث ذلك دون القيام بدراسة علمية لتحديد الحاجة الفعلية من الوظائف وفق الاساليب الحديثة

ومن الممكن ان تكون هذه الظاهرة مقصودة، اي لا ينفك القادة من ممارسة سلوكيات وقرارات، تفضي الى خلق التضخم الوظيفي لا محالة، سواء اكان ذلك لمعايير شخصية كالشعور بالهيبة والتفاخر بعدد المرؤوسين، أو لمعايير سياسية تقلل الغضب الشعبي، وقد تكون لمعايير اجتماعية تعمل على نقل مشكلة البطالة من المجتمع الى المنظمات ضمن ما يعرف بالبطالة المقنعة او التضخم الوظيفي.

وقد يكون التضخم الوظيفي بصورة عفوية تراكمية نتيجة سوء التقدير، وعدم توفر المعرفة والخبرة الكافية في التعامل مع المشكلات التنظيمية، وغياب الادوات التنظيمية كالوصف الوظيفي والأدلة التنظيمية والتدريب وانعدام معايير التوظيف وقياس الاداء.

تجدر الاشارة بداية الى توضيح حقيقة هامة بخصوص دراسة ظاهرة التضخم، وهي انه لا يمكن قياس ظاهرة التضخم الوظيفي بدقة، خصوصا في المنظمات البيروقراطية الكبيرة، ويلزم للتعرف على وجود مثل هذه الظاهرة الاستعانة بخبراء التنظيم لدراسة وتحليل جميع مكونات المنظمة، ومراجعة التصميم التنظيمي كما سبق ذكره.

وقد اكدت بعض الدراسات على ذلك من خلال دراسة العلاقة بين حجم العمل وعدد الموظفين، فبالرغم من انخفاض حجم العمل بنسبة (٢٠%) إلا ان العمالة زادت بنسبة (١٧%)، وذلك نتيجة عدم وجود اجراءات وطرق واضحة لأداء العمل.(البراك، ١٩٩٧: ١٧٨)

كما ان الاعتقاد بان التحول من الطرق التقليدية والتعاملات الورقية الى الاساليب التكنولوجية، سيقلل من الحاجة الى العاملين وتقليص نسبة التضخم، فان ذلك الاعتقاد غير دقيق، وهو ما اكدته نتائج الدراسة الحالية وبعض التجارب والدراسات الاجنبية التي اشارت الى ارتفاع نسبة التضخم الوظيفي بين ٢٥-٣٥% في كل من فرنسا وبريطانيا وايطاليا واليابان بعد ادخال الحاسب الآلي في بعض القطاعات (البراك، ١٩٩٧: ١٧٨)، اما فيما يخص المملكة فيمكن توضيح اهم اسباب التضخم الوظيفي ضمن مرحلتين:

اولا: مرحلة الانطلاق ، ومن اسباب التضخم في هذه المرحلة ما يلي (عساف،١٩٨٣: ١٣٠):

١. وفرة الامكانات التي تسمح بالتوظيف دونما شعور بالإرهاق المالي.
٢. الرغبة في التفاخر بزيادة عدد المرؤوسين.
٣. ضعف الرقابة وفقدان المعايير العلمية للتوظيف.
٤. التقييم الشخصي من قبل الرؤساء لإخفاء عيوب الموظفين او الوظائف.
٥. التعيين عن طريق الاقدمية، وهو ما يخلق توسعا في حجم المستويات القيادية وخلق مرؤوسين جدد.

ثانيا: مرحلة اعادة الهيكلة ، ومن اهم اسباب التضخم الوظيفي في هذه المرحلة ما يلي: (البراك، ١٩٩٧: ١٧٥)

١. عدم وجود وصف وظيفي تفصيلي لحجم المهام والوقت اللازم لإنجازها، وهو ما يؤثر على حجم العاملين بتعيين العدد غير المناسب، اما زيادة (تكديس الموظفين) او نقصا (تكديس العمل).

٢. عدم تدريب الموظفين على العمل، وهو ما يستنفذ الكثير من الوقت والجهد والمال
٣. عدم توافر الادلة الاجرائية وهذا بدوره يعيق العمل، ويسبب عدم تفهم الموظف لسياسات وتعليمات المنظمة فيشعر بالحاجة الى المساعدة دائما.
٤. عدم استخدام التقنية الحديثة والمناسبة يزيد من اعباء الموظف والوقت اللازم لتنفيذ المهام
٥. ميل الرؤساء الى زيادة عدد المرؤوسين اما للدلالة على اهميتهم واهمية اقسامهم، او لشعورهم بزيادة حجم العمل.
٦. المشكلات المركبة على الروتين وتعقيد الاجراءات، فكلما زادت الرقابة للتأكد من تطبيق التعليمات تظهر الثغرات التنظيمية وتزداد الحاجة الى اعداد اضافية لسد تلك الثغرات.
٧. ضعف دور الجهة المسئولة عن التوظيف، والاستناد الى المعايير الشخصية بتعيين الموظفين من غير ذوي الكفاءة، ومن اجل معالجة مشكلة تدني مستوى ادائهم يتم التعويض بأعداد اضافية.

ان الحديث لا يزال قائما حول مبررات وجود تلك الظاهرة، لا عن تعدد اسبابها، وعن مدى ضرورة استحداث وحدات او وظائف اضافية، لمعالجة التوازن بين المناطق وبعض القضايا الاجتماعية كالبطالة، فقد تم تعيين اعداد هائلة في عام واحد بأمر ملكي، ناهيك عن ضغوط بعض الجهات لتوفير فرص عمل للمرأة، حيث أصبح (٣٣%) من العاملين في الدولة من النساء، وبالمقارنة فقد تضاعف عدد المنشآت الحكومية من (٦٨٦) وحدة عام ١٩٨٣ الى (١١٢،٦٠٠) وحدة في عام ٢٠١٢، (مصلحة الاحصاءات العامة، تعداد المنشآت: ٢٠١٠).

١,٢,٥,٥. مؤشرات التضخم الوظيفي في المملكة:

لعل الوضع التنظيمي السابق والحالي للوزارات يشير الى وجود عدد كبير من الموظفين الذين لا تدعو الحاجة الفعلية لتوظيفهم، ويعتبر هذا الامر من اهم خصائص الاجهزة الحكومية في الدول النامية من بينها المملكة.

قد تتفاوت نسبة التضخم الوظيفي من دولة لأخرى بحسب الظروف المادية والسياسية والاجتماعية التي تعيشها الدول، ويمكن القول بان حجم هذه الظاهرة وان كان كبيرا في المملكة إلا ان الوفر المالي الذي يتيحه الاقتصاد السعودي يقلل من اهمية التأثير السلبي لتلك الظاهرة، ويجعلها تبدو كأنها مشكلة ثانوية او ليست ذات اولوية في الوقت الحالي، إلا ان كثيرا من الدراسات والمؤتمرات على مر المراحل، تنادي بوقف هذا الاستنزاف المالي والإداري لموارد الدولة.

يقدر معدل النمو السنوي لعدد العاملين في جهاز الادارة العامة، منذ العام ١٩٨٣ حتى العام ٢٠١٤ بحوالي (٢,٨%) سنويا (مصلحة الاحصاءات العامة والمعلومات، ١٩٨٧ والعام ٢٠١٣)، مع ملاحظة ان هناك استثناءات لمعدل النمو في بعض الفترات، ومنها التعيينات لأسباب طارئة او اصلاحية، حيث ساعدت هذه التعيينات على تغيير الشكل الحالي للقوى العاملة في المملكة، وارتفع عدد الموظفين خلال الفترة ٢٠٠٦-٢٠١٢ الى ما يقارب (٢٧%) دون ان يقابل ذلك اي تغيير على معدل ترك الخدمة، مع ان تلك القرارات لها ما يبرها - بل ولا بد منها - كون معظم الوظائف المعتمدة كانت ذات طابع تخصصي (صحية، تعليمية) وليست كتابية، إلا ان ذلك يعد مؤشرا على عدم وجود تخطيط استراتيجي للقوى العاملة في المملكة، ويدلل على ذلك عدم ظهور ذلك الاحتياج بصورة مفاجئة.

ويعد هذا المعدل في النمو مقبولا، في ضوء الدراسات التي اعتبرت ان معدلات النمو الطبيعي في حجم الجهاز الحكومي في الدول التدخلية التي تقود عملية التنمية، تتراوح بين (٥ - ١٠%) سنويا، (عساف، ١٩٨٣: ١٢٨)، وللتعرف على مدى التطور الكمي والنوعي لحجم العاملين في المملكة منذ العام ١٩٨٣ وصولا للعام الحالي ٢٠١٤، وللإطلاع على سلامة هذا التطور من المنظور التنظيمي يمكن تناول بعض مؤشرات التضخم الوظيفي لتوضيح ذلك.

لذلك فان الحديث عن التضخم الوظيفي يحدده بعض الصعوبات مثل صعوبة قياس الاداء الحكومي بدقة وبالتالي معرفة الوقت وعدد الموظفين اللازم لإنجازه، ويحده ايضا مدى فعالية العوامل التنظيمية والإدارية الاخرى، بالرغم من ذلك، تبقى هناك مؤشرات يمكن الاستئناس بها لتوضيح مدى وجود هذه الظاهرة ومنها ما يلي:

١,١,٢,٥,٥. تطور عدد الموظفين مقارنة بعدد الوحدات

تعمد الجهات المختصة في الدول الى اتباع خطوات التصميم التنظيمي التي تمت مناقشتها ضمن الإطار النظري لهذه الدراسة، وهي تحديد الاهداف وتقسيم العمل ومن ثم تجميع الوحدات وتحديد نطاق الاشراف وتوزيع السلطة، ويتحدد بناء على هذه العملية عدد الوحدات وحجم القوى العاملة للقيام بالمهام المطلوبة.

وتحكم عملية التوظيف عادة عوامل كثيرة منها تحديد الاحتياج الفعلي كما ونوعا، ومن اجل الدقة في تحديد عدد ومهارات العاملين يتم تقسيم المهام على عدد ساعات العمل لتجنب الوقوع في مشكلة البطالة المقنعة بزيادة عدد العاملين، او ضغوط العمل الناتجة عن نقص العاملين .

وفقا لهذه الاعتبارات فان اي زيادة في عدد الموظفين لا يقابلها زيادة في عدد الوحدات، يشير بالضرورة الى وجود تضخم وظيفي (عساف، ١٩٨٣)، إلا ان الدراسة الحالية ترى ان هذه المعادلة محل نظر.

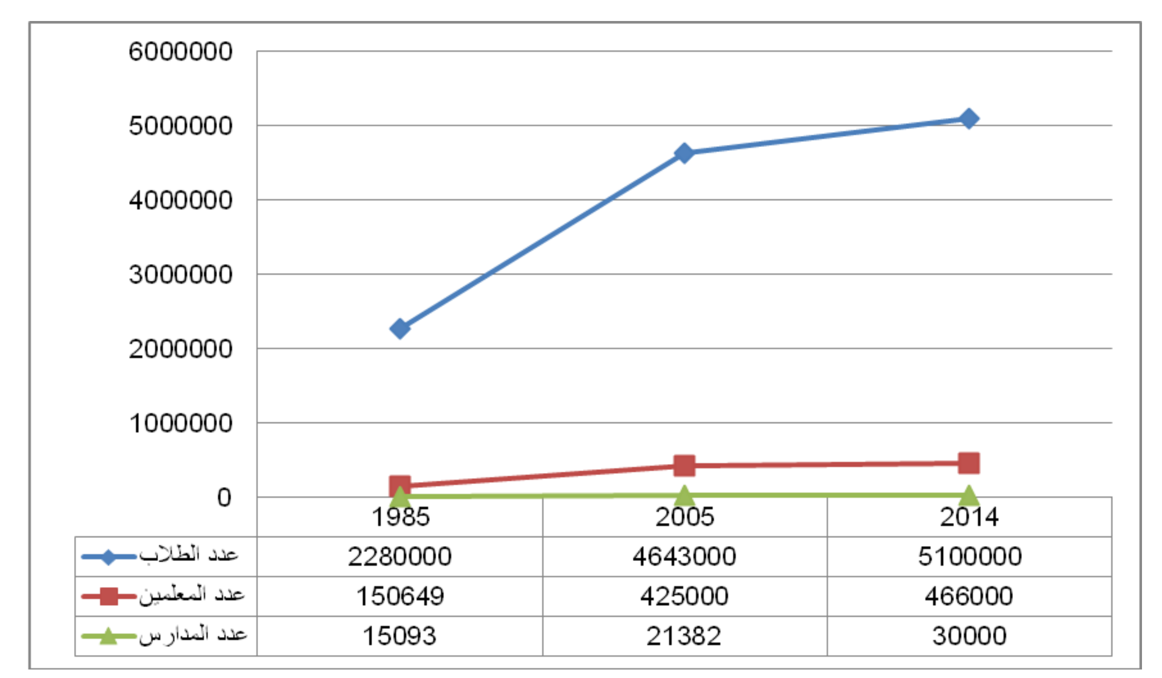
فقد يزداد الطلب على الخدمات التي يقدمها الجهاز، مع هذا قد تتمكن الوحدات من الوفاء بالتزاماتها من خلال زيادة عدد الموظفين دون الحاجة الى استحداث وحدة جديدة، فزيادة عدد الموظفين في هذه الحالة لا يعد تضخما لان الزيادة حدثت نتيجة الحاجة الفعلية، بالرغم من ذلك قد لا تخلو هذه الوحدات من مشاكل اخرى مثل اتساع نطاق الاشراف وانخفاض جودة الرقابة الادارية.

ومن ناحية اخرى يصعب تتبع ظاهرة التضخم الوظيفي تاريخيا وخاصة في الاجهزة الحكومية التي تتصف بالديناميكية وعدم ثبات البناء التنظيمي، حيث لا يمكن الرجوع الى عدد موظفي ووحدات الوزارة في فترة سابقة ومقارنتها في الواقع الحالي، لان الشكل البنائي للوزارة قد يختلف بصورة لا تعبر عن الماضي، خصوصا اذا ما علمنا ان معظم الوزارات في المملكة كانت مديريات او اجهزة محدودة الاختصاص تتبع احدى الوزارات، ثم انسلخت عن هذه الوزارات نتيجة التوسع في المهام، ومن الامثلة على ذلك تحول المديرية العامة للزراعة إلى وزارة الزراعة و تحول المديرية العامة للصحافة والنشر الى وزارة للإعلام واعتماد عدد كبير من الوظائف لمساعدة الوزارة للقيام بمهامها.

ولمتابعة هذه الظاهرة في وزارات المملكة، يمكن تسليط الضوء على بعض النماذج للتعرف وجود ظاهرة التضخم الوظيفي وذلك من خلال مقارنة تطور اعداد العاملين، مع عدد وحدات الوزارة.

من النماذج التي يمكن تحليلها بسهولة في هذا الخصوص، بعض الوزارات التي تقدم خدمات مباشرة وميدانية للجمهور، من خلال وحدات امامية متخصصة وأخرى ادارية مساندة، ومنها وزارة التربية والتعليم.

الشكل رقم (١٦) تطور عدد المعلمين مقارنة بعدد المدارس وعدد الطلاب



الجدول من اعداد الباحث من واقع منجزات خطط التنمية، وزارة التخطيط، ٢٠١٤، موقع وزارة التربية و التعليم الالكتروني.

يتضح من الجدول السابق (صحة الطرح الذي قدمته الدراسة الحالية بأن زيادة عدد الموظفين دون زيادة عدد الوحدات لا يعني بالضرورة وجود تضخم وظيفي) زيادة في عدد الطلاب وعدد المعلمين دون زيادة ملحوظة في عدد المدارس، ونخلص بالتالي الى نتيجة مفادها انخفاض نسبة التضخم في الوظائف التعليمية مقارنة مع عدد الوحدات.

إلا ان الحديث عن الوحدات الادارية والمساندة في الوزارة قد يظهر نتائج مغايرة لما تعكسه الوظائف المتخصصة، و تشير هذه النتائج الى وجود تضخم وظيفي واضح في هذا القطاع، على سبيل المثال كان عدد الوظائف الادارية غير التعليمية في العام ١٩٨٣(٣٧،٣٩٨) مقارنة مع عدد الوحدات الادارية التابعة لوزارة المعارف آنذاك البالغ عددها (٥١) وحدة دون فروع، (عساف، ١٩٨٣: ١١٤)، حيث تقدر عدد الوظائف الادارية في الوزارة في العام ٢٠١٤ بنحو (١٧١،٣٣٤) وظيفة (وزارة التربية والتعليم، ٢٠١٤)، مقابل عدد الوحدات المقدر بنحو(١١٣) وحدة ادارية بحسب البيانات الاحصائية المبنية على تعداد المنشآت.

نلاحظ مما سبق ان الفجوة بين عدد الموظفين وعدد الوحدات قد تضاعفت بنسبة كبيرة حيث كان متوسط عدد الموظفين في كل وحدة (٧٣) موظف في العام ١٩٨٣، بينما ارتفع متوسط عدد الموظفين في العام ٢٠١٤ الى الضعف ليبلغ (١٥١) موظف لكل وحدة ادارية.

مع التنبيه على نقطة هامة وهي التحولات الكبيرة التي مرت بها الوزارة ومنها الحاق بعض الاجهزة والنشاطات بالوزارة وما تبع ذلك من دمج وإلغاء لبعض الوحدات والذي استدعى بدرجة او بأخرى نقل وإلحاق العاملين على مرتب تلك الاجهزة الى مرتبات الوزارة.

٢,١,٢,٥,٥. نسبة العاملين في الاجهزة الحكومية الى عدد السكان (البراك، ١٩٩٧: ١٧٣):

وان كان هذا المعيار لا يعكس الحقيقة التضخمية إلا بصورة جزئية فانه قد يساعد احيانا على مقارنة الدول التي تتشابه فيما بينها الى حد كبير، اما استخدام هذا المؤشر بشكل رئيسي للحكم على وجود التضخم، فهذا الامر يشوبه الكثير من الملاحظات.

فتفاوت الطلب على الخدمات، اساسية كانت او ثانوية قد لا يسمح بالوصول الى حقيقة التضخم، لان الطلب على الخدمات الاساسية والضرورية لجميع السكان يحتاج عددا من الموظفين أكبر منه في الخدمات الثانوية التي لا يحتاجها الجميع، او قد يحتاجها مرة واحدة او في وقت (موسم) معين، ومن جهة اخرى فان بعض الاجهزة والموظفين لا تقدم بالضرورة خدماتها مباشرة للمواطنين، مثل وزارة التخطيط، وكذلك المستخدمين كالمراسل والسائق والمراقب.

علاوة على ما سبق، فان نسبة كبيرة من السكان لا تنتفع إلا بجزء محدود من خدمات الدولة، ناهيك عن التعاملات الالكترونية التي سهلت تقديم وانجاز الاعمال بل وألغت دور بعض العاملين.

رغم تلك الملاحظات نرى انه من الممكن استخدام ذلك المؤشر لمقارنة حجم القوى العاملة في المراحل المختلفة التي مر بها جهاز الادارة العامة في المملكة وتحديدا بين العامين ١٩٨٣ -٢٠١٤، باعتماد المتوسط العالمي لحجم العاملين الطبيعي المقدر ب (٣٠) موظف لكل ألف مواطن، وللتأكد من صحة هذا المؤشر لا بد من الرجوع الى القيم الصحيحة لكل من عدد السكان وعدد العاملين في الدولة.

كان عدد العاملين في الدولة في العام ١٩٨٣(٤٧٤٨٤٢) موظفا (مصلحة الاحصاءات العامة، ١٩٨٧)، وبلغ في العام ٢٠١٤ (١٢١٤٦٩٠) موظفا،(وزارة الخدمة المدنية، الكتاب الاحصائي، ٢٠١٤) اما عدد السكان فقد أجري أول تعداد للسكان في المملكة عام ١٩٦٢ وقدر عددهم بحوالي (٣,٣٠٠,٠٠٠) نسمة الا أن الدولة لم تعترف بنتيجة هذا التعداد ولم يتم اعتمادها بسبب وجود نسبة كبيرة من السكان وهم البدو الرحل لم يتم احتسابهم (عساف، ١٩٨٣: ٤١).

ثم أجري تعداد آخرا عام ١٩٧٤، وقدر عدد السكان فيه بحوالي (٧) ملايين نسمة، ولقد اعتمدت الدولة نتيجة هذا التعداد بشكل رسمي. وفي عام ١٩٩٢ أجري اول تعداد سكان رسمي

وكان عدد السكان (١٦,٩٠٠,٠٠٠) نسمة. وفي عام ٢٠٠٤ أجري تعداد آخر وقدر عدد السكان فيه بحوالي (٢٢,٧٠٠,٠٠٠) نسمة، وكان آخر تعداد عام ٢٠١٠ والذي قدر اجمالي السكان فيه بحوالي (٢٧,١٠٠,٠٠٠) نسمة.

قدرت دراسات منظمة الامم المتحدة عدد السكان عام ١٩٨٣ بنحو (١٢) مليون نسمة (U.N,1981)، وتشير الاحصاءات الرسمية لديوان الخدمة المدنية آنذاك بان عدد العاملين في الدولة (٤٧٤٨٤٢) عامل (مصلحة الاحصاءات العامة والمعلومات، جدول ٤-٩٠)، وبقسمة عدد العاملين في الدولة على عدد السكان، تكون نسبة العاملين الى السكان (٣٩) عامل لكل الف مواطن، ويمكننا التأكد من صحة هذه النتيجة ايضا بمقارنتها مع بعض الدراسات التي اشارت الى ذات النسبة عام ١٩٩٧ حيث كانت (٤١) عامل لكل الف مواطن (البراك، ١٩٩٧: ١٧٣).

وتشير الاحصائيات الرسمية الى ان عدد سكان المملكة في العام ٢٠١٤ يقدر بحوالي ثلاثين مليون نسمة، (مديرية الاحصاءات العامة والمعلومات، ٢٠١٤) وعدد العاملين بالدولة (١٢١٤٦٩٠) عاملا، وبناء عليه يكون متوسط عدد العاملين الى السكان حوالي (٤٠) موظف لكل ألف مواطن.

وبالعودة الى المتوسط العالمي لحجم العاملين الطبيعي الذي يقدر بنحو (٣٠) موظف لكل ألف مواطن، نخلص الى نتيجة مؤداها ان هناك زيادة في عدد العاملين نسبة الى عدد السكان، وانه من بين كل (٤٠) عامل يوجد (١٠) عاملين لا حاجة فعلية لتوظيفهم، وهذا العدد يعبر عن حالة تضخمية في حجم القوى العاملة تقدر بنسبة (٢٥%) من الحجم الطبيعي، وهو ما يعني وجود زيادة في عدد العاملين تقدر بنحو (٣١٤٦٩٠) موظفا.

٣,١,٢,٥,٥. زيادة نسبة الموظفين في الادارة العليا والوسطى الى العاملين في المستويات الدنيا

نستطيع القول انه لا يمكن الركون الى هذا المؤشر في تحديد مدى التضخم الوظيفي لسبب بسيط، هو طبيعة الاهداف والوظائف التي تقوم بها المنظمة، فمن الطبيعي ان يقل عدد العاملين في الجهات الاستشارية والتخطيطية عن عدد القيادات او المراتب العليا فيها، ويمكن الاستدلال بان الاجهزة المتخصصة كاللجنة العليا للإصلاح الاداري تضم فقط عدد من الوزراء دون اي جهاز من العاملين، ومثلها هيئة الخبراء التابعة لمجلس الوزراء مع وجود عدد قليل من العاملين في المستويات الاخرى.

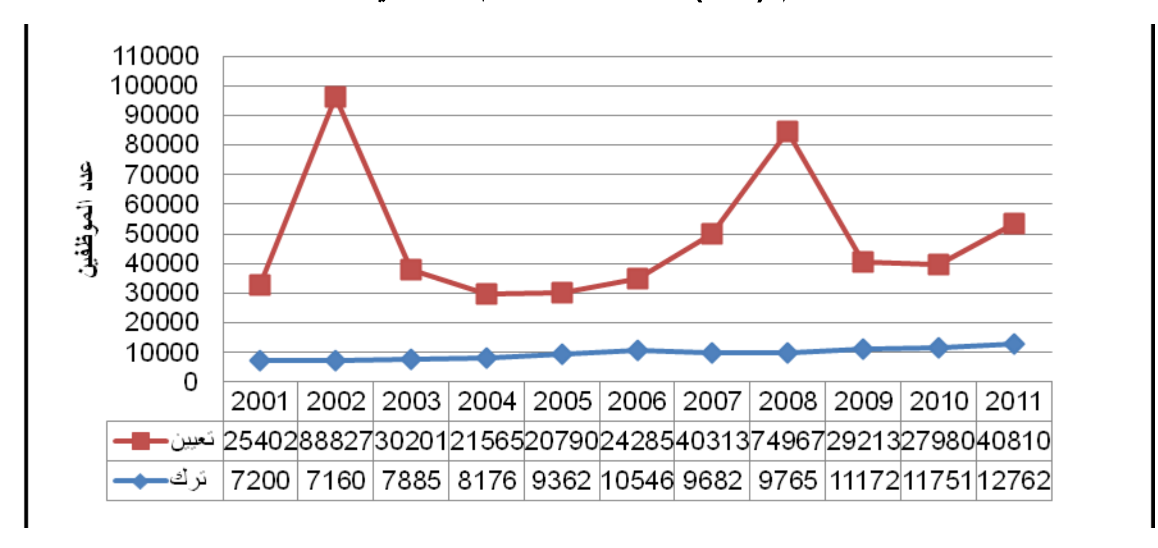
بالرغم من تحفظ الدراسة الحالية على سلامة المؤشر، فإننا نلاحظ على الفترة السابقة (١٩٨٣) انعكاس (قلب) هرم التوظيف، اي تزايد عدد العاملين في الادارة العليا بنسبة تفوق العاملين في الادارة الدنيا بمعدل (٥٠%) (عساف، ١٩٨٣)، إلا ان الوضع الحالي قد تغير حيث ان تقرير الخدمة المدنية يشير الى تزايد عدد العاملين في المراتب من (١-٧) بدرجة تفوق المراتب من (٨ – ١٠) وهذه الاخيرة تفوق المراتب من (١١-١٥) وهو يمثل الوضع الطبيعي (وزارة الخدمة المدنية، ٢٠١٤).

٥,٥,٢,١,٤. نسبة الوظائف المعتمدة الشاغرة الى الوظائف المشغولة

لا يمكن التسليم هنا بعدم وجود تضخم في الوظائف، فقد تعاني الوظائف المشغولة اصلا من تضخم وتكدس في اعداد العاملين، ومن ناحية اجرائية اخرى، قد لا تشير الوظائف المعتمدة الشاغرة الى الحاجة الفعلية التي تتطلب شغلها بالكامل، فبعض هذه الوظائف تكون مخططة لاحتواء الترقيات المتوقعة، ويكفي ان نذكر بان التعيينات على بند الاجور يتم بعيدا عن انظمة الخدمة المدنية. (الفايز، ٢٠٠٩) .

٥,٥,٣. كيفية تطور ظاهرة التضخم الوظيفي

الشكل رقم (١٧) مؤشرات التضخم الوظيفي المملكة



	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
تعيين	25402	88827	30201	21565	20790	24285	40313	74967	29213	27980	40810
ترك	7200	7160	7885	8176	9362	10546	9682	9765	11172	11751	12762

الشكل من اعداد الباحث بناء على بيانات مصلحة الاحصاءات العامة: الكتاب الاحصائي للعام ١٩٨٥ جدول (٤-٣٢) والكتاب الاحصائي ٢٠١٤: ٢٤.

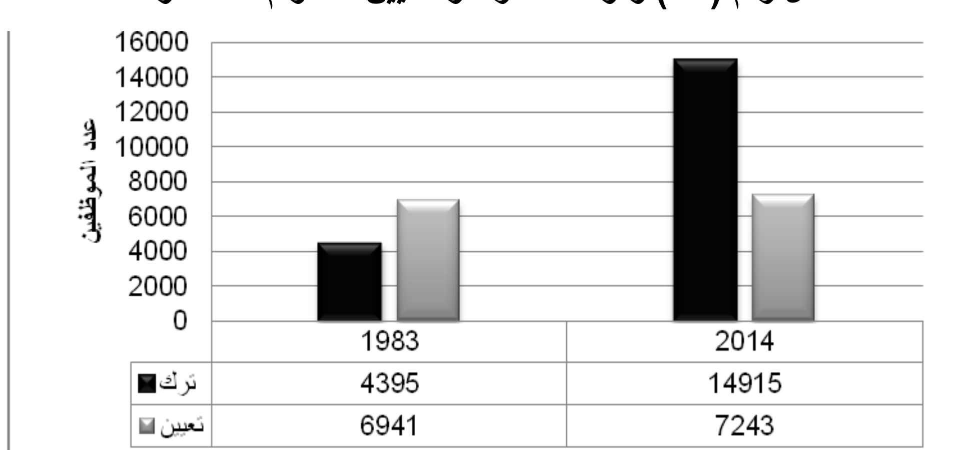
بملاحظة الشكل رقم (١٧) نجد ان هنالك تضخما واضحا حصل في فترتين متقاربتين، كما تشير تقارير الخدمة المدنية، ويلاحظ ان الزيادة في عدد المعينين للعام ٢٠٠٢ كانت نتيجة

لتثبيت ما يقارب على (١٥٠) الف موظف، ممن كانوا على بند الرواتب المقطوعة بالتعليم بند (١٠٥)، كما ان الزيادة في عام ٢٠٠٨ كان نتيجة تثبيت المتعاقد معهم من السعوديين، وفق نظام الوظائف المؤقتة، بالإضافة الى المعينين على بند الاجور والمستخدمين، حيث أوصت اللجنة الوزارية القائمة على دراسة القرار بتثبيت (١٨٠) ألف موظف يعملون على مختلف البنود غير الرسمية في مختلف الجهات الحكومية، وذلك بعد عامين من الامر السامي رقم (٨٤٢٢/ م ب) وتاريخ ٢٠٠٦، (وزارة الخدمة المدنية، ٢٠١١: ٣٢).

عودا على ذي بدء، فان التضخم المتوقع من خلال المناقشة السابقة، يشير الى الاعداد المثبتة في القرارين السابقين والذي بلغ مجموعها (٣٣٠) ألف موظف، وهي تطابق نسبة التضخم المشار اليه سابقا بنسبة (٩٩%)،وهذا يعني ان وضع القوى العاملة قبل تلك القرارات كانت ضمن المؤشرات الطبيعية، ويؤكد هذه النتيجة ان نسبة الموظفين الى عدد السكان عام ٢٠٠٤ كانت (٣٥) موظف لكل الف مواطن، حيث كان عدد السكان (٢٢,٧٠٠,٠٠٠) وعدد العاملين (٨٠٦,٠٠٠) عامل، وهذا بعد عملية التثبيت الاولى.

في ضوء ما تقدم نلاحظ عدم وجود تغير في نسبة التضخم، حيث كانت عام ١٩٨٣ (٤٠) عامل لكل ألف مواطن، وفي العام ١٩٩٧ (٤١) عامل لكل ألف مواطن، ولا تزال في العام ٢٠١٤(٤٠) عامل لكل ألف مواطن، ونستطيع القول بان الفرق الجوهري والهام، هو ان العامل المؤثر في التضخم للعام ١٩٨٣ يتمثل في زيادة الترك لا في عملية التعيين، كما اشارت الدراسات بخصوص ارتفاع نسبة دوران العمل والتسرب الى القطاع الخاص ذو الاجور والحوافز المادية المرتفعة، وارتفاع وعدد الاستقالات الحرة (عساف، ١٩٨٣).

شكل رقم (١٨) وقوعات الترك والتعيين للاعوام ١٩٨٣و ٢٠١٤



	1983	2014
ترك	4395	14915
تعيين	6941	7243

الشكل من اعداد الباحث بناء على بيانات مصلحة الاحصاءات العامة والمعلومات للأعوام ١٩٨٣، ٢٠١٤.

تشير البيانات الواردة في الشكل رقم (١٨) السابق، الى وجود تغير واضح في وقوعات الموظفين، بينما كان التعيين اكبر من الترك في العام ١٩٨٣، نجد ارتفاع عدد التاركين الى عدد المعينين في العام ٢٠١٤، قد يعتقد بان هذا مؤشرا على تقليص نسبة التضخم او انه اجراء وقائيا، ان الاستعداد لترك العمل الحكومي والانتقال الى القطاع الخاص كانت أكبر من الاستعداد للانتقال الى وزارة او مؤسسة حكومية بمزايا مادية أفضل، ويشير ذلك الى ان الاتجاه السائد في تلك المرحلة، هو اعتبار العمل في الخدمة المدنية مرحلة مؤقتة لحين توفر فرصة أفضل (عساف، ١٩٨٣: ١٣٧).

وهذا يعكس الوضع القائم في المرحلة الحالية تماما، حيث تفيد الدراسات بان اهم اسباب التسرب من القطاع الخاص، هو اعتبار القطاع الخاص محطة اولية، لحين الحصول على الوظيفة الحكومية (الحربي، ٢٠٠٩: ٣)، حيث اكدت الدراسة الحالية ان نسبة (٨٨,٢%) من الاجابات لا تفضل الانتقال للعمل في القطاع الخاص بوظيفة ذات مزايا مادية افضل والجدول رقم (٥٠) يوضح ذلك.

جدول رقم (٥٠) مدى الرغبة في الانتقال إلى القطاع الخاص

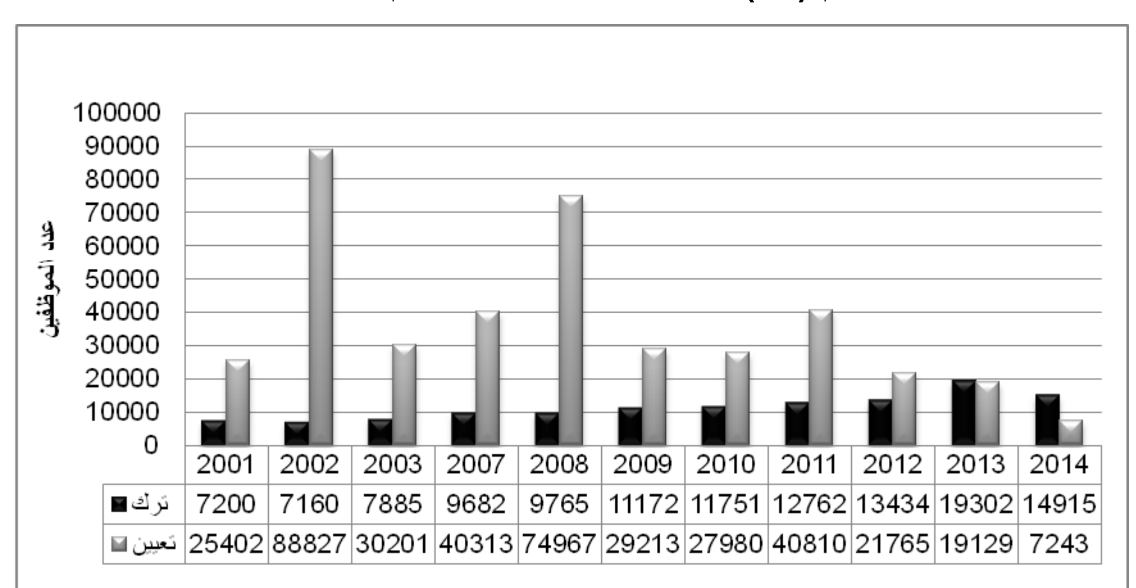
هل تفضل الانتقال للعمل في القطاع الخاص بوظيفة ذات مزايا مادية افضل؟

الاجابة	التكرار	النسبة المئوية	النسبة التراكمية
لا	٢٩٢	٨٨,٢	٨٨,٢
نعم	٣٩	١١,٨	١٠٠,٠
المجموع	**٣٣١**	**١٠٠,٠**	

بالنظر الى الوضع الحالي عام ٢٠١٤ نجد هناك اختلالا في الهيكل العام للوظائف، وضعفا في التحكم بأعداد الداخلين والخارجين من القوى العاملة، نتيجة تأثيرات متعددة منها ارتفاع نسبة البطالة، وعدم ملاءمة مخرجات التعليم للوظائف المعتمدة، والبطالة الهيكلية المتمثلة باستنكاف المرشح عن التعيين، لرغبته في التعيين بالقرب من السكن او لتفضيله جهة معينة، (الفايز، ٢٠٠٩) وغير ذلك من المؤثرات التي لا يسع الدولة التحكم بها.

ومن خلال الشكل رقم (١٩) يمكن ملاحظة الزيادة المطردة في التعيين مع ثبات معدل ترك الخدمة، بالرغم من الاجراءات المتنوعة والصارمة التي تتبعها الدولة لتخفيف العبء الناتج عن الاستمرار بالتعيين دون حاجة فعلية، فتركزت اهداف الخطط المتعاقبة على دعم القطاع الخاص كي يتحمل مسئولياته التنموية بهذا الخصوص .

شكل رقم (١٩) وقوعات ترك وتعيين للاعوام ٢٠٠١-٢٠١٤

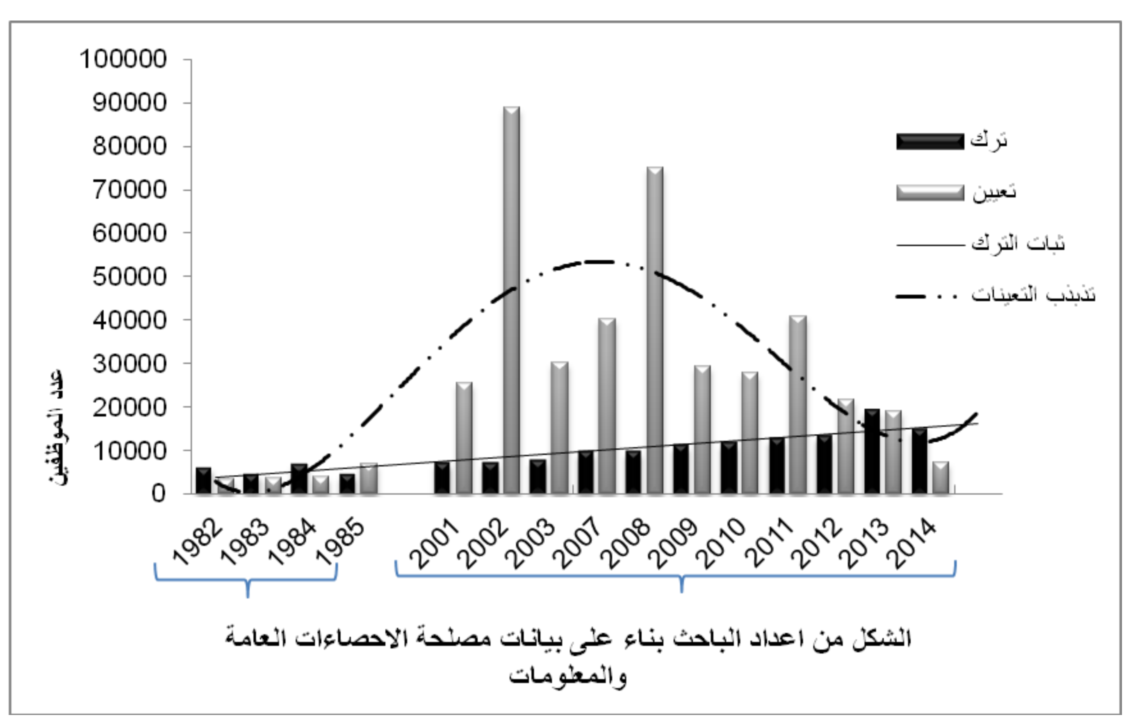


	2001	2002	2003	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ترك	7200	7160	7885	9682	9765	11172	11751	12762	13434	19302	14915
تعيين	25402	88827	30201	40313	74967	29213	27980	40810	21765	19129	7243

الشكل من اعداد الباحث بناء على بيانات وزارة الخدمة المدنية، الكتاب الاحصائي، للأعوام ٢٠٠١-٢٠١٤.

ومن اجل الوصول الى مقاربة ذهنية كاملة لحركة القوى العاملة في المرحلتين، تم دمج الجداول السابقة لجميع السنوات معا، في محاولة لتتبع حركة التضخم الوظيفي كما في الشكل رقم (٢٠).


شكل رقم (٢٠) مقارنة وقوعات الترك والتعين خلال ١٩٨٢-٢٠١٤



الشكل من اعداد الباحث بناء على بيانات مصلحة الاحصاءات العامة والمعلومات

نجد ان معدل ترك العاملين يعتبر مثاليا في المرحلتين، ويدل على ذلك زيادة معدلات الترك كلما زاد عدد العاملين، وهذا ما يوضحه استقامة محور الترك، بينما نجد تذبذب كبير في المحور الذي يمثل عمليات التعيين خصوصا في المرحلة الثانية (٢٠٠١-٢٠١٤).

خلاصة القول ان التضخم الوظيفي هو من الخصائص العامة لجهاز الادارة العامة في المملكة، ويمكن ارجاع اسباب التضخم في المرحلة الاولى ١٩٨٣ الى زيادة عدد التاركين وزيادة التعيينات بصورة مضطردة، اما في المرحلة الثانية ٢٠١٤ فترجع اسباب التضخم الوظيفي الى التعيينات الطارئة.

بالرغم من الاتفاق حول وجود تضخم وظيفي في معظم الوزارات، وتسليط الضوء في عدد من المؤتمرات والندوات على خطورة هذه الظاهرة، اضافة الى نتائج الدراسات الميدانية التي تؤكد تفاقم هذه المشكلة، إلا انه لا يمكن القطع بوجود حلول شافية على المدى القريب.

ويسهل الوصول الى هذه النتيجة إذا ما قمنا بمراجعة الإحصائيات الخاصة بوقوعات الترك والتعيين خلال المرحلة ١٩٨٣-٢٠١٤، وتشير احصائيات الخدمة المدنية الى ذلك بثبات نسبة المعينين خلال السنوات الثلاثين الماضية والمقدرة بنسبة (٥%) الى نسبة ترك الخدمة الكلية للفترة ذاتها والمقدرة بنسبة (١,٤%) (وزارة الخدمة المدنية، ٢٠١١: ٤٠).

الجدول (٥١) المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لفقرات مجال المقومات البشرية للوزارات

الرقم	الفقرة	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري	الدرجة
٣٤	درجة كفاية عدد الموظفين في وزارتكم لإنجاز مهام الوزارة	٢,٣٠	٠,٦٥	مرتفع
٤٦	درجة اهتمام العاملين برضا الجمهور	٢,٢٠	٠,٥١	مرتفع
٤٧	درجة احترام العاملين في وزارتكم لأوقات الدوام	٢,٠٠	٠,٥٩	متوسط
	المجموع	**٢,١٧**	**٠,٥٩**	**مرتفع**

يتضح من الجدول رقم (٥١) ان المتوسط الحسابي لفقرة كفاية الموظفين كانت (٢,٣٠) وبمستوى مرتفع، ويمكن تفسير ذلك من خلال الجدول رقم (٥٢) حيث كانت نسبة (٤٨,٣%) من الاجابات تؤكد وجود درجة كافية من الموظفين لإنجاز مهام الوزارة وبدرجة متوسطة، بينما ترى نسبة (٤٠,٨ %) من الاجابات ان العدد فائض، في اشارة الى وجود تضخم وظيفي في بعض الوزارات دون اخرى.

جدول رقم (٥٢) مدى كفاية الموظفين

ما هي درجة كفاية عدد الموظفين في وزارتكم لإنجاز مهام الوزارة؟

الدرجة	التكرار	النسبة المئوية	النسبة التراكمية
منخفض	٣٦	١٠,٩	١٠,٩
متوسط	١٦٠	٤٨,٣	٥٩,٢
مرتفع	١٣٥	٤٠,٨	١٠٠,٠
المجموع	**٣٣١**	**١٠٠,٠**	

وفي سؤال اخر عن سبب زيادة عدد الموظفين، فان نسبة (٦٧,١%) من الاجابات تعتقد بان السبب هو المساهمة في حل مشكلة البطالة في المجتمع، وان نسبة (٢٣,٣%) من الاجابات ترى ان التعيين بالاستثناءات وعلى بند الاجور هو السبب في الزيادة، كما في الجدول رقم (٥٣).

جدول رقم (٥٣) اسباب زيادة عدد الموظفين

ما هي باعتقادك اسباب تلك الزيادة؟

الاجابة	التكرار	النسبة المئوية	النسبة التراكمية
حل مشكلة البطالة	٢٢٢	٦٧,١	٦٧,١
التعيين بالاستثناء وعلى بند الاجور	٧٧	٢٣,٣	٩٠,٤
الاعتقاد بوجود حاجة فعلية	٣٢	٩,٦	١٠٠,٠
المجموع	**٣٣١**	**١٠٠,٠**	

٤,٥,٥. التدريب:

١,٤,٥,٥. معهد الادارة العامة:

أنشئ معهد الإدارة العامة عام ١٩٦١م، باعتباره هيئة حكومية مستقلة ذات شخصية اعتبارية ، بهدف رفع كفاية موظفي الدولة وإعدادهم علميًا لتحمل مسئولياتهم وممارسة صلاحياتهم على نحو يكفل الارتقاء بمستوى الإدارة ويدعم قواعد تنمية الاقتصاد الوطني . كما يختص المعهد بالإسهام في التنظيم الإداري للإدارة الحكومية وإعطاء المشورة في المشكلات الإدارية التي تعرضها عليه الوزارات والأجهزة الحكومية، والبحوث المتعلقة بشئون الإدارة وتوثيق الروابط الثقافية في مجال الإدارة العامة، و يسعى المعهد إلى تحقيق الهدف الرئيس من

إنشائه والمنصوص عليه في نظامه، بما يخدم قضايا التنمية الشاملة في المملكة، وذلك من خلال تحقيق الأهداف التفصيلية التالية:

١. رفع كفاية موظفي الدولة وإعدادهم علمياً وعملياً؛ لتحمل مسؤولياتهم وممارسة صلاحياتهم على نحو يكفل النهوض بمستوى الإدارة ويدعم قواعد التنمية الإدارية.
٢. دعم جهود الإصلاح والتطوير الإداري.
٣. تقديم المشورة في المجالات الإدارية التي تعرضها عليه الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى.
٤. إثراء الفكر الإداري عن طريق التأليف وإجراء البحوث والدراسات الإدارية وترجمة الأعمال العلمية المتميزة ذات الصلة بالتنمية الإدارية.

ولتحقيق تلك الاهداف تم تقسيم نشاط معهد الإدارة العامة إلى أربعة نشاطات رئيسة هي:

أ. التدريب (أثناء الخدمة - قبل الخدمة).
ب. الاستشارات.
ج. البحوث الإدارية.
د. التوثيق الإداري.

برامج التدريب في المعهد

اولا: برامج عامة

١. برامج تدريبية عامة
٢. حلقات تطبيقية عامة
٣. برامج إعدادية عامة
٤. مؤتمرات وندوات ولقاءات

ثانيا برامج خاصة

١. برامج تدريبية خاصة
٢. حلقات تطبيقية خاصة
٣. برامج إعدادية خاصة
٤. تطور عملية التدريب

يلاحظ من خلال الجدول رقم (٥٤) ومن واقع البرامج المقدمة في العام ١٩٨٣، ان التنظيم والتطوير الاداري لم يكن يحظى بأي اهتمام، فنكاد لا نجد اي من الدورات الادارية او برامج تطوير القيادات، فنجد ان معظم الدورات ذات طبيعة متخصصة مالية، هندسية وقضائية،

ويلاحظ ايضا تركيز البرامج في منطقة الرياض بالرغم من ان عدد السكان وعدد الوحدات في مدينة جدة ومدينة الرياض متقاربة. وبالنظر الى عدد الخريجين في ذلك العام الذي لم يصل اربعة آلاف متدرب يمكن القول ان التركيز على العنصر البشري المستهدف من خطط التنمية الثلاثة الاول، وكذلك اهداف اللجنة العليا للإصلاح الاداري، لم تكن تنسجم مع واقع التدريب في القطاع الحكومي.

الجدول رقم (٥٤) خريجو البرامج التدريبية بمعهد الادارة عام ١٩٨٥

خريجو البرامج التدريبية بمعهد الإدارة العامة حسب البرنامج والمدينة لعام ١٤٠٤/١٤٠٥ هـ

Graduates Of Training Programmes At Institute of Public Administration By Programme & City 1404/1405

Table 2-55 (Contd.) — جدول ٢ ـ ٥٥ (تابع)

Programme	City	الجملة Total	جدة Jeddah	الدمام Dammam	الرياض Riyadh	المدينة	البرنامج
Purchasing & Warehousing Programmes	Purchasers	45	—	12	33	مأمورو المشتريات	برامج المشتريات والمستودعات
	Warehouse Managers	16	—	—	16	مديرو إدارة المستودعات	
	Warehouse Keepers	191	94	29	68	امناء ومأمورو المستودعات	
	Stock Control	26	16	—	10	مراقبة المخزون	
	TOTAL	278	110	41	127	مجموع	
Planning & Budget Programmes	Planning Specialist	31	—	18	13	اخصائي التخطيط	برامج التخطيط والميزانية
	Budget Specialist	31	—	—	31	اخصائي الميزانية	
	TOTAL	62	—	18	44	مجموع	
Engineering Management & Projects Programmes	Project Evaluation & Control	22	—	—	22	رقابة وتقويم المشروعات	برامج الإدارة الهندسية والمشروعات
	Project Management	81	—	—	81	إدارة المشروعات	
	Maintenance Management	43	—	—	43	إدارة الصيانة	
	TOTAL	146	—	—	146	مجموع	
Computer Programmes	COBOL	10	—	—	10	لغة الحاسب الكوبل	برامج الحاسب الآلي
	Computer (Introduction)	48	—	—	48	الحاسب الآلي التمهيدي	
	TOTAL	58	—	—	58	مجموع	
Library Programme	Library Staff	7	—	—	7	موظفو المكتبات	برامج المكتبات
	TOTAL	7	—	—	7	مجموع	
Public Relations Programme	Public Relations Administration	30	—	—	30	إدارة العلاقات العامة	برامج العلاقات العامة
	Public Relations Staff	14	—	—	14	موظفو العلاقات العامة	
	TOTAL	44	—	—	44	مجموع	
Statistics Programme	Statistics (Introduction)	28	—	—	28	الإحصاء التمهيدي	برامج الإحصاء
	TOTAL	28	—	—	28	مجموع	
Legal Programmes	Systems (Introduction)	38	—	—	38	التأهيلي للأنظمة	البرامج القانونية
	Control Clerks	96	—	—	96	كتّاب الضبط	
	TOTAL	134	—	—	134	مجموع	
Typewriter Programmes	Ad. Arabic Typewriting	60	28	—	32	الآلة الناسخة العربية المتقدم	برامج الآلة الناسخة
	Arabic Typewriting	372	137	93	142	الآلة الكاتبة العربية	
	TOTAL	432	165	93	174	مجموع	
Grand Total		3895	1078	504	2313	المجموع الكلي	

المصدر: وزارة الاقتصاد والتخطيط، منجزات الخطط التنموية، ١٩٨٥.

وبمتابعة العام ٢٠١٣ نجد ان توزيع البرامج على المناطق لم يتحسن بالشكل المطلوب، فقد كانت نسبة البرامج المنفذة في جدة عام ١٩٨٥ (٤٧%) من مجموع البرامج في مدينة الرياض، ولا تزال هذه النسبة في العام ٢٠١٣ (٥٠%)، ويلاحظ ايضا ان عدد الخريجين قد ارتفع وتضاعف (١٨) ضعفا،على الرغم من ان عدد العاملين في الدولة عام ٢٠١٣ قد تضاعف ثلاثة اضعاف فقط عنه في العام ١٩٨٥، والجدول رقم (٥٥) يوضح ذلك.

الجدول رقم (٥٥) خريجو البرامج التدريبية بمعهد الادارة عام ٢٠١٣

مكان التنفيذ	عدد البرامج المنفذة	عدد المجموعات	المتدربون			%	الساعات التدريبية
			المسجلون	المنتظمون	الخريجون		
المركز الرئيسي بالرياض	٢٢٧	١٩٨٣	٤٤٨٥٦	٣٨٠٤٨	٣٨٠٤٨	%٥٣.٣	٣٦٩٤٢
فرع منطقة مكة المكرمة	١١٥	٧٠١	١٦٨٩٥	١٤٤٢٤	١٤٤٢٤	%٢٠.٢	١٢٥٧٦
فرع المنطقة الشرقية	٩٩	٥٣٥	١٣٤٢٧	١١٧٧٩	١١٧٧٩	%١٦.٥	٩٧٦٨
الفرع النسائي بالرياض	١٠٠	٣٥٤	٨٣٨٧	٧١٧٠	٧١٧٠	%١٠	٦٦٣٠
المجموع الكلي	٢٢٩	٣٥٧٣	٨٣٥٦٥	٧١٤٢١	٧١٤٢١	%١٠٠	٦٦١٩٢

المصدر: معهد الادارة العامة التقرير السنوي، ٢٠١٣.

ويمكن ملاحظة التطور في عدد خريجي معهد الادارة العامة من خلال تتبع بيانات المعهد لعشر سنوات ٢٠٠٢-٢٠١٢ وكما يوضحها الجدول رقم (٥٦)

الجدول رقم (٥٦) انجازات معهد الادارة في عشر سنوات ٢٠٠٣-٢٠١٣

العام المالي	الندوات		الحلقات التطبيقية		البرامج التدريبية العامة		البرامج التدريبية الخاصة		البرامج التدريبية (مركز الاعمال)		البرامج الإعدادية العامة		البرامج الإعدادية الخاصة		البرامج الإعدادية (*مركز الاعمال)		الإجمالي	
	رجال	نساء	رجال	نساء	رجال	نساء	رجال	نساء	رجال	نساء	رجال	نساء	رجال	نساء	رجال	نساء	رجال	نساء
١٤٢٢/ ١٤٢٣هـ	٢١٥١	٢٤٤	١٠٨٧	١٧٧	١٢٤٢٦	٧٦٤	٨٤٢	٢٧	٠	٠	٨١٠	١٥٤	١٤٣	٠	٠	٠	١٧٤٥٩	١٣٦٦
١٤٢٣/ ١٤٢٤هـ	١٧٩٤	٢٤٠	١٤٥٢	٢٠١	١٤٣٢٥	٨٦٠	١٠٣٦	٢٦	٠	٠	٩٤٣	١٥٥	١٤٩	٠	٠	٠	١٩٩٩١	١٤٨٢
١٤٢٤/ ١٤٢٥هـ	١٣٦٦	١٨٥	١٢٩٥	٢٤٦	١٥٩٣٢	٨٤٥	١٠٣٩	٢١	٠	٠	١٠٤٩	٢٤٧	١٦٢	٠	٠	٠	٢٠٨٤٢	١٥٤٤
١٤٢٥/ ١٤٢٦هـ	٢٣٩٤	١٩٠	١١٥٨	٢٥٩	٢٥٤٠٤	٨٤٢	٩٣٣	٠	٠	٠	٩٠٥	١٧٩	١٦٥	٠	٠	٠	٤٠٩٥٤	١٤٧٠
١٤٢٦/ ١٤٢٧هـ	٩٨٣	١٧٧	١٢٩٦	١٩٥	٣٣٣٨٥	١٦٧٨	١٤٠٣	٠	٠	٠	٨٢٦	١٥٩	١٩٠	٠	٠	٠	٣٨٠٨٢	٢٢٠٩
١٤٢٧/ ١٤٢٨هـ	١٥٨٨	١٨٥	١٥٣٦	١٨٠	٢٨٧٠٩	٢٩١١	٢٠٣٠	٠	٠	٠	٧٩٠	١٤٧	٢٢٤	٠	٠	٠	٤٤٨٧٧	٣٤٢٣
١٤٢٨/ ١٤٢٩هـ	٢١٥١	١٨٦	١٤٨٢	٢١٤	٤٢٧٨٤	٣١٣٦	١٧٧١	٢٣	٠	٠	٨٥٢	١٤٩	١٤١	٠	٠	٠	٤٩١٨١	٣٧٠٨
١٤٣٠/ ١٤٣١هـ	١٠٠٠	١٠٠	١٦٦٥	٢١٧	٤١٥٠١	٣٧٥٢	١٥١٣	١٥	٠	٠	٩٩٦	١٤٥	٩٧	٠	٠	٠	٤٦٧٧٢	٤٢٢٩
١٤٣١/ ١٤٣٢هـ	١٢٥٠	٢٠٠	١٤٨٢	٢٢٣	٣٩٠٩٤	٣٧٩٦	١٩٧١	٣٨	٠	٠	١٠٤٨	١٤٣	٩٦	٠	٠	٠	٤٤٩٤١	٤٤١٠
١٤٣٢/ ١٤٣٣هـ*	٢٠٠٠	٥٦٤	١٦٦٦	٢٨٣	٤٤٣١٧	٤٢٤٦	٢٠٠٨	٦٨	٨٨٤٥	٥١٨	٨٧٧	١٠٣	١١٣	٠	٥٩	٠	٥٩٨٨٤	٥٧٨٢

المصدر: معهد الادارة العامة التقرير السنوي، ٢٠١٣

يلاحظ وجود تطورا ملموسا واهتماما بالغا في الموارد البشرية في المملكة، وقد خصصت هيئات وصناديق لهذا الغرض، ويرجع ذلك الاهتمام الكبير بالعنصر البشري على مدى الاربعين عاما الماضية، الى التزام الخطط التنموية المتعاقبة بتحويل الموارد النفطية الناضبة الى موارد معرفية وفكرية متكررة، ويتضح ذلك من خلال الالتزام في تخصيص القسم الاكبر من الانفاق الحكومي - حتى في أصعب الظروف المادية التي مرت بها المملكة - على هذا البند، وتتراوح قيمة الانفاق الفعلي والتنموي على العنصر البشري بين (٥٢%-٧٦%) من موازنة الدولة (وزارة الاقتصاد والتخطيط، خطة التنمية التاسعة، ٢٠١٠).

اما على مستوى الجهاز الحكومي، فيمكن تحديد ابرز المشكلات المتعلقة في هذا الجانب كما يلي:

اولا: يلاحظ انخفاض نسبة برامج التدريب الداخلي المقدمة لموظفي الوزارات عند انخفاض الاعتمادات المالية لبند التدريب الداخلي، أما بالنسبة للتدريب الخارجي نسبة البرامج منخفضة عموماً، وهذا الانخفاض يرجع سببه إلى ارتفاع تكلفة التدريب الخارجي فضلاً عن تطلبه الإلمام باللغة الإنجليزية الشرط غير المنطبق على كثير من الموظفين، وترجع زيادة الإقبال على التدريب الخارجي لبعض الوزارات إلى طبيعة برامج التدريب المطلوبة لنشاطها وغير المتوافرة في اجهزة التدريب الداخلي (الهندي، ١٩٩٣).

ثانيا: يلاحظ أن صلاحية الموافقة على إجراء التدريب للموظفين تتركز بيد السلطة العليا في الوزارة او مسئول التدريب الذي يقوم بتحديد الاحتياجات التدريبية في حين يمارس الرئيس المباشر في بعض الوزارات تحديد الاحتياجات التدريبية، وتبرز أهم المشكلات التي تواجه التدريب في الوزارات في عدم كفاية الاعتمادات المالية لبند التدريب، وعدم اكتراث الموظفين بالتدريب وتسربهم، وهو ما يشكل عائقاً آخر ويؤيد ذلك الإحصاءات الصادرة من معهد الإدارة العامة بخصوص هذه المشكلة تحديدا(الهندي، ١٩٩٣).

ثالثا: يلاحظ على التدريب الخاص بالموظفات، أن الغالبية العظمى حصلن على دورة تدريبية واحدة من معهد الإدارة العامة، وتزايد الإقبال بشكل تدريجي على دورات المعهد التدريبية من عام إلى آخر، كما إن مشاركة المتدربات في البرامج التدريبية بالمعهد، قد أثر بشكل فعال وإيجابي على سلوكهن واتجاهاتهن نحو العمل، وأن ذلك أثر بشكل فعال على كفاءة أدائهن (الرشيد، ١٩٩٥).

اما في الوقت الحالي فقد اكدت نسبة (٧٨,٩%) من اجابات الدراسة الحالية على مشاركتها في برامج تدريبه، إلا ان نسبة (٨٣,٤%) من الاجابات اشارت الى ان المسئول لم يسمح بتطبيق

ما تم تعلمه، كما ان نسبة (٥٧,٧%) من الاجابات تؤكد ان التدريب لم ينعكس على اداءها العمل، والجداول التالية تبين ذلك.

جدول رقم (٥٧) مدى المشاركة في البرامج التدريبية

هل شاركت بأية برامج تدريبية؟

الاجابة	التكرار	النسبة المئوية	النسبة التراكمية
لا	٧٠	٢١,١	٢١,١
نعم	٢٦١	٧٨,٩	١٠٠,٠
المجموع	**٣٣١**	**١٠٠,٠**	

جدول رقم (٥٨) مدى السماح بتطبيق ما تم تعلمه في البرامج التدريبية

هل يسمح لك المسئول بتطبيق المهارات التي تعلمتها في البرامج التدريبية؟

الاجابة	التكرار	النسبة المئوية	النسبة التراكمية
لا	٢٧٦	٨٣,٤	٨٣,٤
نعم	٥٥	١٦,٦	١٠٠,٠
المجموع	**٣٣١**	**١٠٠,٠**	

جدول رقم (٥٩) مدى انعكاس التدريب على الأداء

هل انعكس ذلك على ادائك؟

الاجابة	التكرار	النسبة المئوية	النسبة التراكمية
لا	١٩١	٥٧,٧	٥٧,٧
نعم	٧٨	٢٣,٦	٨١,٣
تقريبا	٦٢	١٨,٧	١٠٠,٠
المجموع	**٣٣١**	**١٠٠,٠**	

رابعا: يلاحظ أن تركيز الاساليب التدريبية ينحصر في أسلوب المحاضرات لكافة البرامج، وأن الأساليب الأقل استخداما في المعهد هي التعليم المبرمج وتدريب الحساسية، ويرجع تدني استخدام هذه الطرق إلى قلة علم المدربين والمتدربين وضعف الوعي بهذه الأساليب (الشهري، ١٩٩٩).

خامسا: يلاحظ ان أهم المعوقات المتعلقة بأساليب التدريب هي عدم وعي المتدربين ببعض أساليب وطرق التدريب كأسلوب تمثيل الأدوار، وعدم توفر الإمكانيات والتجهيزات المساندة لبعض أساليب وطرق التدريب، اضافة الى عدم ملاءمة هذه الأساليب للممارسة الإدارية بالمنظمات (الشهري، ١٩٩٩).

سادسا: يلاحظ فيما يخص الجدوى من عملية التدريب ومدى انعكاسها على الوزارات استفادة المتدرب وعدم استفادة الوزارات من برامج التدريب.

ويرجع ذلك الى قدرة واستعداد الموظف لتطبيق ما تعلمه في بيئة العمل من خلال محاولة تصحيح الاخطاء، وتبسيط الاجراءات إلا ان ذلك يعتمد بشكل اساسي على استعداد الوزارة لتطبيق المفاهيم الجديدة من خلال تهيئة بيئة العمل المناسبة وتشجيع الوزارة وتكيفها مع ذلك، ويمكن تقسيم معوقات تطبيق التدريب في الوزارات إلى معوقات شخصية وتنظيمية وغيرها من المعوقات (العتيبي، ٢٠٠٤).

فالمعوقات الشخصية تتمثل في قدرة ورغبة المتدرب لنقل المعارف والمهارات ومشاركتها مع الاخرين، ونظرة الموظف الى الفائدة من عملية التدريب فيما ان كانت لمصلحة شخصية وتحسين الوضع المادي لغايات الترقية، او لعدم الاستفادة اصلا من البرنامج التدريبي نظرا للغياب المتكرر او عدم اكتساب معارف جديدة لأي سبب اخر.

اما المعوقات التنظيمية فهي تشمل بالدرجة الاولى الرئيس المباشر، الرئيس التقليدي الذي لا يميل ولا يرغب في التغيير والتطوير، ولا يجد في تطبيق المعارف الجديدة اهمية تذكر فضلا عن انه لا يتسع المجال والوقت لتطبيقها اصلا.

ومن المعوقات التنظيمية ايضا الخطط والأهداف التي لا تتيح المجال لأي تغيير ومنها ايضا السياسات المطبقة كالمركزية وصعوبة الاتصال والمشاركة وغير ذلك من السياسات والأساليب الاشرافية والرقابية التي لا تدعم هذه الفكرة ماديا او معنويا.

كذلك فان ما تعتمده الوزارات من لوائح وأنظمة لا توفر المرونة لتطبيق المعارف والمهارات، واختلاف المادة التدريبية التي تعلمها الموظف عن طبيعة المهام والواجبات وطبيعة العمل التي قد لا تتفق وأهداف المنظمة، كما ان بيئة العمل داخل المنظمة من اضاءة وتهوية وتكنولوجيا لا توفر الآلات المناسبة وتدعم نقل تلك المعارف.

ومن المعوقات الهامة الاخرى، مثالية بعض مواد التدريب والمبالغة فيها، فهي لا تحاكي الواقع السعودي ولا تقاربه، ولا تراعي تأثير البيئة والمجتمع والضغوط الموجودة في بيئة العمل.

٢,٤,٥,٥. الحلول المقترحة لمشكلات التدريب:

تقترح الدراسة الحالية زيادة الاعتمادات المالية لبند التدريب وتوثيق التعاون ما بين إدارات التدريب في الوزارات وبين الأجهزة التي تقوم بالتدريب وإعطاء دور أكبر للتعاون بين الموظف ورئيسة المباشر لتحديد الاحتياج الفعلي من التدريب.

وتقترح الدراسة ايضا الأخذ بالأساليب التدريبية المنسجمة مع واقع المنظمات الإدارية في بيئة المملكة ومؤهلات المتدربين، وإضافة أساليب وطرق التدريب كعنصر في تقرير كفاية المدربين عند تقييمهم.

كما تقترح الدراسة متابعة المتدرب بعد اتمام البرنامج التدريبي لمدة عام من خلال تقرير شهري يبين فيه الموظف تحديات تطبيق ونقل المعارف المستفادة من البرامج التدريبية يرفع التقرير الى جهة التدريب ومن خلال التسلسل الوظيفي الرسمي.

٥,٥,٥. التنظيم غير الرسمي في الوزارات:

لا يمكن تحديد ملامح التنظيم غير الرسمي في الوزارات بسهولة، حيث ان عدم ملاحظة تلك الظاهرة لا يعني عدم وجودها، فقد بينت الدراسات وجود تنظيم غير رسمي بدرجة (٨٣،٩%) (عساف، ١٩٨٣: ١٢٥)، إلا ان المشكلة لا تكمن بوجود تنظيم غير رسمي في الوزارات، بل بدرجة خضوع هذه التنظيمات الى المعايير السلوكية السلبية من مجاملات على حساب العمل، وقدرة التنظيم غير الرسمي على التأثير في اداء المنظمة (فهمي، ١٩٨٠: ٢٦).

يتمثل الوجه غير الرسمي للمنظمة في شبكات العلاقات الاجتماعية التي تنشأ بين مجموعات من العاملين في الوزارة بناءً على رؤى واتجاهات مشتركة حيال العمل والمجتمع الذي يعيشون فيه.

ومن حيث المبدأ يعتبر التنظيم غير الرسمي حقيقة ملازمة لأي تنظيم رسمي، ولا يمكن تجاهل تأثيره على أداء المنظمة وجودة مخرجاتها، ومن ناحية أخرى فإن الوزارات تختلف بشكل جوهري فيما يتعلق بدرجة انتشار التنظيمات غير الرسمية فيها ومدى تماسك وتأثير هذه التنظيمات على فاعليتها (منيزل، ٢٠١٠).

ونظرا لأهمية موضوع التنظيم غير الرسمي في المنظمات وتأثيره المباشر على أدائها برز عدد من المداخل والأساليب والآليات للحد من نشوء التنظيمات غير الرسمية وسبل احتوائها وتوظيفها بشكل إيجابي لدعم المنظمة لتحقيق أهدافها.

من أهم المشكلات المزمنة التي تعاني منها الأجهزة الحكومية في المملكة هي وجود تنظيمات غير رسمية فيها، تؤثر سلباً على أدائها وتشتت جهودها وتعوقها عن تحقيق أهدافها (المعيوف،٢٠١٣).

وفي سؤال عن وجود علاقات شخصية بين العاملين اضافة الى علاقات العمل، فقد كانت نسبة (٨٧%) من الاجابات تؤكد وجود ذلك فعلا، كما اكدت نسبة (٦٥,٣%) من الاجابات ان هذه العلاقات تؤثر فعلا على سير العمل، وبخصوص طبيعة هذا التأثير فقد تراوحت نسبة الاجابات التي تعتقد بان تأثير هذه العلاقة سلبيا كانت (٧٦,٧%) في حين ترى نسبة (٢٣,٣%) ان التأثير لهذه العلاقات ايجابيا، وتتفق هذه النتيجة مع دراسة عساف (١٩٨٣).

جدول رقم (٦٠) مدى وجود تنظيم غير الرسمي

هل تعتقد ان هناك علاقات شخصية بين العاملين اضافة الى علاقات العمل؟

الاجابة	التكرار	النسبة المئوية	النسبة التراكمية
لا	٤٣	١٣,٠	٤٣,٠
نعم	٢٨٨	٨٧,٠	١٠٠,٠
المجموع	**٣٣١**	**١٠٠,٠**	

جدول رقم (٦١) مدى وجود تأثير التنظيم غير الرسمي

هل تعتقد ان هذه العلاقات الشخصية تؤثر على سير العمل؟

الاجابة	التكرار	النسبة المئوية	النسبة التراكمية
لا	١١٥	٣٤,٧	٣٤,٧
نعم	٢١٦	٦٥,٣	١٠٠,٠
المجموع	**٣٣١**	**١٠٠,٠**	

جدول رقم (٦٢) نوع تأثير التنظيم غير الرسمي

هل تؤثر العلاقات الشخصية على العمل بشكل؟

الاجابة	التكرار	النسبة المئوية	النسبة التراكمية
سلبي	٢٥٤	٧٦,٧	٧٦,٧
ايجابي	٧٧	٢٣,٣	١٠٠,٠
المجموع	**٣٣١**	**١٠٠,٠**	

إن وجود هذه المشكلة أمر واقع لا يمكن إنكاره لذلك فإن التعامل مع هذه الظاهرة وفق منهج علمي سليم أمراً ملحاً وواجباً من واجبات الوظيفة.

إن الاستمرار في تجاهل هذه المشكلة يُسهم في إعاقة الأجهزة الحكومية من إنجاز خططها ومشاريعها وفق الجداول الزمنية المحددة وينعكس سلباً على الخطط التنموية الشاملة التي تتبناها الدولة لتطوير وتحديث المجتمع.

تقترح بعض الدراسات استيعاب مطالب الموظفين وإشباع رغباتهم بما يتوافق مع امكانات وأهداف المنظمة، حيث وجدت تلك الدراسات ان الرضا الوظيفي يحد من التأثير السلبي للتنظيم غير الرسمي (منيزل، ٢٠١٠).

٦,٥,٥. بيئة العمل والعلاقات:

تتميز العلاقة بين موظفي الوزارات انفسهم، او بينهم وبين رؤسائهم بانها طيبة ، وفي هذا السياق اكدت نسبة (٤٤,١%) من الاجابات على وجود علاقة ودية بين العاملين في الوزارات، كما يبين الجدول رقم (٥٩) ذلك، وهذا بخلاف العلاقة بين المدراء فقد اكدت نسبة (٧٧%) من اجابات، ان العلاقة بين المدراء فوق الدرجة العاشرة (تنافسية) الى حد كبير

جدول رقم (٦٣) طبيعة العلاقة بين العاملين

هل تعتقد ان العلاقة بين العاملين في الوزارة؟

الاجابة	التكرار	النسبة المئوية	النسبة التراكمية
ودية	١٤٦	٤٤,١	٤٤,١
تعاونية	٩٩	٢٩,٩	٧٤,٠
تنافسية	٨٦	٢٦,٠	١٠٠,٠
المجموع	**٣٣١**	**١٠٠,٠**	

جدول رقم (٦٤) العلاقة بين المدراء

هل تعتقد ان العلاقة بين المدراء؟

الاجابة	التكرار	النسبة المئوية	النسبة التراكمية
ودية	٤١	١٢,٤	١٢,٤
تعاونية	٣٥	١٠,٦	٢٣,٠
تنافسية	٢٥٥	٧٧,٠	١٠٠,٠
المجموع	**٣٣١**	**١٠٠,٠**	

اما عن العلاقة بين الرؤساء والمرؤوسين فكانت نسبة (٥٨,٣%) من الاجابات تعتقد ان العلاقة (عادلة)، في حين ان نسبة (٤١,٧%) من الاجابات تعتقد ان العلاقة (غير عادلة)، ولا عجب من وصف عينة الدراسة وهم من المدراء بان العلاقة غير عادلة، فهم يصفون بذلك رؤسائهم ايضا، وفي سؤال اخر عن مدى تساهل الرؤساء مع المرؤوسين فأكدت نسبة (٨١,٦%) من الاجابات ان العلاقة كانت (حسب الموقف).

جدول رقم (٦٥) مدى عدالة الرؤساء

هل تعتقد ان علاقة الرؤساء بالمرؤوسين عادلة؟

الاجابة	التكرار	النسبة المئوية	النسبة التراكمية
لا	١٣٨	٤١,٧	٤١,٧
نعم	١٩٣	٥٨,٣	١٠٠,٠
المجموع	**٣٣١**	**١٠٠,٠**	

جدول رقم (٦٦) طبيعة علاقة الرؤساء بالمرؤوسين

هل تعتقد ان علاقة الرؤساء بالمرؤوسين؟

الاجابة	التكرار	النسبة المئوية	النسبة التراكمية
متساهلة	٤٥	١٣,٦	١٣,٦
حازمة	١٦	٤,٨	١٨,٤
حسب الموقف	٢٧٠	٨١,٦	١٠٠,٠
المجموع	**٣٣١**	**١٠٠,٠**	

وتتفق هذه النتيجة مع دراسة الزايد (١٩٩٧) التي بينت أن (٥٢%) من افراد العينة يعتقدون أن العلاقة بين الرؤساء والمرؤوسين مرضية تماما وان نسبة (٨١%) من المبحوثين يعتقد بأن العلاقة مع الزملاء طيبة إلى حد ما.

٧,٥,٥. اخلاقيات العمل في الوزارات:

اما فيما يختص بالأخلاقيات السائدة في الوزارات فيمكن القول بداية انه ليس هناك ما ينال من هيبة الدولة ومكانتها مثل الفساد الإداري، كما أن لغياب أخلاقيات الإدارة آثاره الوخيمة على الروح المعنوية للمواطن والموظف (بوزاين، ٢٠٠٩: ١٢).

يشير عدد من المختصين في الادارة والتنظيم في المملكة، الى وجود بعض المشكلات التي ترتبط بالموروثات الاجتماعية والثقافية، والتي تؤثر سلبا على الجهاز الحكومي وأدائه.

ومن هذه الموروثات، اختلاف سلوك الموظف في بيئة العمل عما يحمله الموظف من قيم سامية وتدين خارج العمل، كما ان المجتمع السعودي يعتبر مجتمع قبلي وبذلك تعاني الاجهزة الحكومية من مشكلات قبلية متعددة، تنعكس على الوظيفة العامة في صور كثيرة، منها المحاباة بمنح الحوافز او التوظيف او تخصيص المشاريع وفق تلك الموروثات القائمة على المحسوبية والمناطقية والإقليمية (القحطاني، ٢٠١٢: ٣٠).

يعتبر الهدر في المال العام المتمثل بالتفاخر في المخصصات المالية للوزارة او بزيادة عدد المرؤوسين، وكذلك سوء استغلال السلطة من أبرز الممارسات الادارية وأكثرها شيوعا، اضافة الى الاخفاق في تطوير الجانب الثقافي، حيث ان حركة المجتمع تأتي عادة متسقة مع منظومة القيم السائدة (شيحة، ٢٠١٢: ٣١).

ومن اهم الجوانب الاخلاقية التي تعوق تطور الوزارات، هو ما يرتبط بالسلوك التنظيمي للموظف ومدى احترامه لأوقات العمل، فقد اظهرت عدد من الدراسات التي استهدفت سلوك الموظف العام والتزامه، وجود درجة منخفضة من الالتزام التنظيمي (آل الشيخ ،٢٠٠٧)، وتؤكد تقارير ديوان المراقبة، وهيئة الرقابة والتحقيق أن نسبة التسيب في العمل لدى موظفي الوزارات هي (٧٠ %)، و أن نسبة (٩٤ %) من الموظفين يتغيبون عن أعمالهم بشكل مستمر، ويرجع التقرير ذلك الى ضعف الحوافز والرواتب، خاصة ان نسبة (٩١%) من الموظفين هم في المراتب (٦-١٠) ويتقاضون متوسط راتب (٨٠٠٠) ريال (الحربي، ٢٠١٠)، علما ان خط الكفاية في المملكة العربية السعودية او خط "الفقر" للأسرة السعودية يبلغ ٨٩٢٦,١ ريال شهرياً، (مؤسسة خالد الخيرية، ٢٠١٣: ٨).

بالنسبة الى احترام اوقات الدوام فقد كان المتوسط الحسابي لهذه الفقرة (٢,٠٠) وبمستوى متوسط، حيث يشير الجدول رقم (٦٧) ان نسبة (٦٥,٣%) من الاجابات تعتقد بوجود درجة متوسطة من احترام اوقات العمل ، وهو ما يتفق مع تقارير ديوان المراقبة، وهيئة الرقابة والتحقيق.

جدول رقم (٦٣) احترام العاملين لأوقات الدوام

ما هي درجة احترام العاملين في وزارتكم لأوقات الدوام؟

الدرجة	التكرار	النسبة المئوية	النسبة التراكمية
منخفض	٥٥	١٦,٦	١٦,٦
متوسط	٢١٦	٦٥,٣	٨١,٩
مرتفع	٦٠	١٨,١	١٠٠,٠
المجموع	٣٣١	١٠٠,٠	

ويلاحظ عدم انعكاس هذا الامر على التعامل مع الجمهور، فقد كان المتوسط الحسابي لهذه الفقرة (٢,٢٠) وبمستوى مرتفع، حيث اكدت نسبة (٩٤,٩%) من الاجابات ان درجة الاهتمام برضا الجمهور متوسط الى مرتفع كما في الجدول رقم (٦٨).

جدول رقم (٦٨) درجة اهتمام العاملين برضى الجمهور

ما هي درجة اهتمام العاملين برضا الجمهور؟

الدرجة	التكرار	النسبة المئوية	النسبة التراكمية
منخفض	١٧	٥,١	٥,١
متوسط	٢٣٢	٧٠,١	٧٥,٢
مرتفع	٨٢	٢٤,٨	١٠٠,٠
المجموع	٣٣١	١٠٠,٠	

وفي هذا الصدد فقد تطرقت دراسة آل الشيخ (٢٠٠٧) الى وجود بعض مظاهر الفساد المالي والإداري ، إلا ان الجهود المبذولة لمعالجة قضايا الفساد تتضح من خلال انشاء اجهزة متخصصة لمكافحة الفساد ومنها الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد (نزاهة)، وإعادة صياغة اختصاصات بعض الجهات الرقابية، واهم تلك الجهود انشاء وحدات للمراجعة الداخلية في كل وزارة.

٨,٥,٥. الحلول المقترحة لمشكلات المقومات البشرية:

يقترح الباحث ان يتم استيعاب مطالب الموظفين وإشباع رغباتهم بما يتوافق مع امكانات وأهداف الوزارة، ومحاولة توفير المناخ التنظيمي الجيد لتعزيز الرضا الوظيفي والحد من التأثير السلبي للتنظيم غير الرسمي، وكذلك توسيع نطاق التفويض للمساعدة في ادامة العلاقة الجيدة والعادلة بين الرؤساء ومرؤوسيهم، وتسهيل انجاز المعاملات دون الحاجة للرجوع الى الرؤساء.

وكذلك اعادة تقييم الحاجة الفعلية من الوظائف ضمن خطة اعادة الهيكلة، ومن خلال تقييم الاداء المستمر، وتدريب الموظفين بشكل افضل ومن خلال اساليب التدريب الحديثة والمناسبة للواقع الوظيفي في المملكة.

مراعاة عدد الموظفين مقابل التزايد في حجم السكان وكذلك التناسب بين عدد الوظائف الاشرافية والوظائف التنفيذية عند تخطيط الوظائف وإعادة الهيكلة.

٦,٥. المطلب الرابع: المقومات النظمية

تناول هذا المحور تطور انظمة الخدمة المدنية ومدى ملاءمتها للواقع التنظيمي، اضافة الى بحث مدى شمول الانظمة والعدالة في تطبيقها.

١,٦,٥. تطور انظمة الخدمة المدنية:

يمكن القول ان اول تنظيم لأحوال الموظف العام في المملكة قد تم في عام ١٩٤٥ وذلك بصدور "نظام الموظفين العام" وفي مرحلة لاحقة من مراحل النمو صدر "نظام الموظفين" سنة ١٩٥٧، وفي عام ١٩٧١ صدر نظام الموظفين العام ليحقق مزيدا من التنظيم لأحكام الوظائف العامة والموظفين. اما في عام ١٩٧٧ فقد حدثت قفزة مهمة في هذا المجال حيث صدر نظام جديد للموظفين أطلق عليه "نظام الخدمة المدنية" وقد عالج هذا النظام المفاهيم والمبادئ الاساسية في الخدمة المدنية. كمبدأ الجدارة، والاهتمام بتصنيف الوظائف بدرجة كبيرة، ولقد مرت تجربة تصنيف الوظائف بالمملكة بثلاث خطط رئيسة، لكل منها اعتباراتها وضوابطها وأحكامها الخاصة (موقع وزارة الخدمة المدنية، ٢٠١٤):

الخطة الاولى لتصنيف الوظائف: (١٩٧١-١٩٨٢)

ان البداية المنظمة لتصنيف الوظائف المبنية على منهج علمي في الخدمة المدنية بالمملكة، قد بدأت منذ ما يزيد على اربعة عقود، حيث اعدت خطة طموحة لتنفيذ برنامج اصلاحي متعدد الجوانب في مجال الادارة، ومن ضمن هذه الجوانب تصنيف الوظائف.

وقد عكست الخطة آنذاك في اول دليل لتصنيف الوظائف في الخدمة المدنية اقتصر على تحديد المجموعات العامة، والنوعية، ومجموعات الفئات والفئات، حددت به المجموعات الوظيفية ومتطلبات شغلها وقد استمر الاخذ بتلك الخطة ما يقارب العشر سنوات.

خطة تصنيف الوظائف الثانية: (١٩٨٢-١٩٩٤)

تم تبني خطة ثانية لتصنيف الوظائف اعتبارا من عام ١٩٨٢م، حيث تعتبر الخطة آنذاك نقله نوعية في مجال تصنيف وظائف الخدمة المدنية، لكونها بنيت على مجموعة من الاسس والمبادئ المهمة التي لم يكن مأخوذا بها من قبل، انطلاقا من ذلك، صدرت الخطة الثانية لتصنيف الوظائف، معتمدة على مزيج من طريقتي (المراتب والتدرج) في عمليات تقويم الوظائف، ولعل اهم ما يجب الاشارة اليه في هذا الخصوص، هو ما استطاعت الخطة ان تبنيه من الهياكل الاساسية في عمليات تصنيف الوظائف.

وفي ضوء ذلك تم اعداد دليل لتصنيف الوظائف يشتمل على القواعد والأسس الكاملة لتطبيق خطة التصنيف، كما اشتمل على الهياكل الاساسية لخطة التصنيف وهي: المجموعات العامة، المجموعات النوعية، مجموعات الفئات وفئات الوظائف.

خطة تصنيف الوظائف الثالثة: (١٩٩٥)

بعد مراجعة طرق تصنيف الوظائف المتعارف عليها ومقارنه ذلك بوضع الخدمة المدنية بالمملكة وما انتهى اليه من خلال خطتي التصنيف السابقتين تم اختيار طريقة التقويم بالعوامل والنقاط وهي طريقة تحليلية معروفة ومجربة.

ومن مبررات الاخذ بالخطة ان الخطة الثانية التي بدء في تطبيقها عام ١٩٨٢ انها لم تعد ملائمة لطبيعة وحجم ونوع وظائف الخدمة المدنية وما ادخلته التقنية الحديثة على الوظائف العامة، وتميزت الخطة الثالثة باعتمادها على مقاييس موضوعية ووسائل قياس حديثة، هذا وقد تطورت اللوائح التنفيذية لنظام الخدمة المدنية وشملت ما يلي:

١. لائحة تقويم الاداء الوظيفي
٢. لائحـــة الاجازات
٣. لائحة النقل: صدرت لائحة النقل الجديدة
٤. لائحة التعييــن: صدرت
٥. لائحة انتهاء الخدمة
٦. لائحة الإعارة
٧. لائحة الترقيات الجديدة
٨. لائحة الايفاد للدراسة بالداخل

وبعد، فان التعرف على المقومات النظمية وانعكاساتها على الوظيفة العامة في الوزارات، بصورة اكثر تفصيلا يفترض المتابعة التالية:

٢,٦,٥. واقع انظمة الخدمة المدنية:

ان متابعة الواقع التطبيقي لأنظمة الخدمة المدنية يكشف عن عدد مهم من الملاحظات والنتائج، يمكن تسجيلها فيما يلي:

اولا: ان نظام الخدمة القائم يغطي معظم القضايا الوظيفية، حيث تشير نسبة (٦٦,٨%) من الاجابات الى تكامل الانظمة، في حين ترى نسبة (٢٢,٤%) فقط من الاجابات وجود نقص في الانظمة وعدم شموليتها، وبالرغم من ذلك فقد يترتب على هذا النقص البسيط ان تضطر بعض الوزارات احيانا الى وضع انظمة ولوائح تكميلية، قد تتعارض مع انظمة الخدمة المدنية لسد بعض الفجوات، وفي سؤال حول مدى التعارض كانت نسبة (٥٦,٢%) من الاجابات تعتقد ان هناك تعارضا بين الانظمة واللوائح المعمول بها في الوزارة وبين انظمة الخدمة.

جدول رقم (٦٩) مدى شمول اللوائح للقضايا التنظيمية و الوظيفية

هل تعتقد ان الأنظمة واللوائح تشمل كافة القضايا التنظيمية والوظيفة؟

الاجابة	التكرار	النسبة المئوية	النسبة التراكمية
لا	٧٤	٢٢,٤	٢٢,٤
نعم	٢٢١	٦٦,٨	٨٩,٢
تقريبا	٣٦	١٠,٨	١٠٠,٠
المجموع	**٣٣١**	**١٠٠,٠**	

جدول رقم (٧٠) مدى تعارض الأنظمة و اللوائح

هل تعتقد ان هناك تعارض بين الانظمة واللوائح المعمول بها في وزارتكم؟

الاجابة	التكرار	النسبة المئوية	النسبة التراكمية
لا	١٤٥	٤٣,٨	٤٣,٨
نعم	١٨٦	٥٦,٢	١٠٠,٠
المجموع	**٣٣١**	**١٠٠,٠**	

فعلى سبيل المثال تتعامل الوزارات مع قضية ضعف انظمة الحوافز للموظفين المتميزين والمبدعين، بصرف حوافز معتمدة لبنود اخرى، وتقترح الدراسة اعتماد بنود للمكافآت الخاصة بالتميز لكل إدارة او وزارة، بحيث تستطيع التعامل مع تلك الفئات بصورة عادلة وموحدة، كما

يفضل القيام بدراسة ميدانية واستقصاء لآراء الموظفين على موقع كل وزارة، تتيح للقائمين التعرف على القضايا الهامة والمستجدة ومقترحات وسبل معالجتها.

ثانيا: ان هناك عدالة في صياغة الانظمة وطبيعة معالجتها للقضايا العامة، إلا ان المشكلة الابرز تتمثل في عدم تحري العدالة من قبل المسئولين عند عملية التطبيق، حيث تؤكد نسبة (٧٦,٧%) من الاجابات عدم تطبيق الانظمة على الجميع بعدالة لعدم وجود ضوابط واليات تفصيلية لتنفيذ تلك الانظمة.

جدول رقم (٧١) مدى العدالة في تطبيق الأنظمة

هل تطبق وزارتكم الانظمة على الجميع دون تمييز؟

الاجابة	التكرار	النسبة المئوية	النسبة التراكمية
لا	٢٥٤	٧٦,٧	٧٦,٧
نعم	٧٧	٢٣,٣	١٠٠,٠
المجموع	**٣٣١**	**١٠٠,٠**	

وينحصر دور الانظمة في هذا الجانب في درجة الحرية التي منحها النظام للمسئول في منح الترقيات والحوافز، وعدم الاستناد الى قواعد ومعايير قانونية يمكن مراجعتها والتظلم منها، فغياب هذه المعايير قد يساعد على ترقية بعض الموظفين لمراتب لا يستحقونها الأمر الذي يؤدي الى احباط الموظفين المستحقين.

ويوضح الجدول رقم (٧٢) مدى وجود ثغرات تساعد على ذلك، حيث ترى نسبة (٨٥,٢%) من الإجابات انه لا وجود لثغرات في الانظمة يمكن استغلالها بطرق سلبية، غير ان محدودية الضوابط النظامية المعلنة والعادلة لمنح الحوافز الإدارية من دورات وانتدابات، قد يشجع احيانا على منح تلك الميزات بناء على الولاءات وليس على الكفاءة والخبرة، فقد اكدت نسبة (١٤,٨%) من الاجابات وجود ثغرات في الانظمة يمكن استغلالها، ومنها التنسيب للدورات والترقيات، وترى ضرورة التقرب من المسئولين، وأشخاص إدارة شؤون الموظفين، وإدارة التطوير، للحصول على الدورات والترقيات او المكافآت، فمن لا يملك الواسطة ولا يعرف التملق فمن غير المحتمل حصوله على الحوافز.

جدول رقم (٧٢) مدى استغلال الثغرات

هل تعتقد بوجود ثغرات في نظام الخدمة المدنية يتم استغلالها بطرق سلبية؟

الاجابة	التكرار	النسبة المئوية	النسبة التراكمية
لا	٢٨٢	٨٥,٢	٨٥,٢
نعم	٤٩	١٤,٨	١٠٠,٠
المجموع	**٣٣١**	**١٠٠,٠**	

ثالثا: ان الانظمة الحالية تعاني من التقادم والجمود، ويدل على ذلك شرط التوظيف المتعلق بسن العمل في الوظيفة العامة، حيث اشترطت الانظمة ان لا يقل عمر المتقدم عن (١٧) عام، وفي هذا مؤشر على تقادم هذا الشرط، من ناحيتين، الناحية الاولى ان الانظمة واللوائح الاخرى (أي غير نظام الخدمة المدنية) تعتبر الشخص القاصر هو من لم يتم الثامنة عشر عاما، ولا بد من موافقة ولي امره لإتمام بعض الاعمال سواء لاستخراج رخصة قيادة او جواز السفر وكذلك الموافقة على الزواج، ومن ناحية اخرى فقد وقعت المملكة على عدد من المعاهدات والاتفاقيات التي تتعارض مع نظام الخدمة المدنية ولم يتم تحديث هذه الانظمة بعد التوقيع، ومنها اتفاقية حقوق الطفل التي وقعتها المملكة عام ١٩٩٦ وتعتبر القاصر من لم يبلغ الثامنة عشر من العمر لذلك فان شرط التقدم للوظيفة العامة في السابعة عشر لا يتوافق مع الاتفاقيات الموقعة، باعتبار ان المسؤولية الجنائية والحدود الشرعية والأهلية تختلف من القاصر الى غير القاصر.

كما يؤخذ على بعض اللوائح والأنظمة الحالية قدمها، ففي سؤال حول مدى مواكبة انظمة الخدمة المدنية للتطورات والقضايا التنظيمية، كانت نسبة (٨٩,٢%) من الاجابات تشير الى وجود تحديث بدرجة بين المنخفضة والمتوسطة.

فالجمود ببعض أنظمة ولوائح الخدمة المدنية ناتج عن عدم قابليتها للتطوير أصلا، نظرا لوجود حالات ومسميات لوظائف غير موجودة حاليا في القطاعات الحكومية، وبعض هذه المواد لا تتناسب مع تقنيات وتعاملات العصر الحالي.

جدول رقم (٧٣) مدى مواكبة الأنظمة للقضايا

ما هي درجة مواكبة انظمة الخدمة المدنية للتطورات والقضايا التنظيمية

الدرجة	التكرار	النسبة المئوية	النسبة التراكمية
منخفض	٧٤	٢٢,٤	٢٢,٤
متوسط	٢٢١	٦٦,٨	٨٩,١
مرتفع	٣٦	١٠,٩	١٠٠,٠
المجموع	**٣٣١**	**١٠٠,٠**	

ومن جهة اخرى تعتبر نسبة (٥٦,٢%) من الاجابات ان الانظمة واللوائح الحالية رادعة بشكل عام، غير انه يلاحظ ان هنالك ضعفا في قدرة الانظمة على فرض الانضباط الكافي في بعض القضايا التأديبية، كما تبين سابقا بخصوص احترام اوقات الدوام، فقد اكدت نسبة (٤٣,٨) من الاجابات على اعتقادها بان الانظمة غير رادعة.

جدول رقم (٧٤) مدى قوة الأنظمة و اللوائح

هل تعتقد ان الانظمة واللوائح رادعة؟

الاجابة	التكرار	النسبة المئوية	النسبة التراكمية
لا	١٤٥	٤٣,٨	٤٣,٨
نعم	١٨٦	٥٦,٢	١٠٠,٠
المجموع	**٣٣١**	**١٠٠,٠**	

رابعا: ان هناك تبايناً بين السلالم الوظيفية لبعض الوزارات، فسلم الرواتب العام يختلف عن سلم الوظائف الصحية والتعليمة وهو ما خلف تباينا في المراتب والمستويات والدرجات.
كما ان موظفي النظام الواحد قد يختلفون من جهاز حكومي إلى آخر، فقد تختلف مراتب ورواتب شخصين يحملان نفس المؤهل ومدة الخدمة من جهاز إلى آخر، ويرجع ذلك غالبا لسرعة انهاء أعمال محضر الترقيات في ذاك الجهاز وكثرة الوظائف الشاغرة لديه وقلة عدد المتقدمين، على العكس من الجهاز الآخر.

خامسا: ان الانظمة الحالية بالرغم من شموليتها في تقديم الحلول ومعالجة المشكلات، إلا ان طريقة تناولها لبعض القضايا قد لا يعبر عن هذه الشمولية احيانا، ومن ذلك على سبيل المثال، قضية التجميد الوظيفي.

ويقصد بالتجميد الوظيفي، عدم امكانية الترقية لوجود موانع تنظيمية ليس للموظف علاقة بها، وهنا نجد النظرة الجزئية في الحلول التي تم اعتمادها لمعالجة هذه المشكلة، وذلك بالتعويض المالي عن فترة الانتظار، وبحسب نظريات التحفيز قد لا تحل الحوافز المادية مكان الحوافز المعنوية، لان الحاجات تختلف، فالحاجة الى التقدير وتحقيق الذات تقع على قمة سلم الحاجات بعكس الحاجات المادية او الاساسية، ويظهر الحل الجزئي ايضا من خلال شمول القرار للمراتب من التاسعة فما دون، وعدم معالجة نفس المشكلة في المراتب الاخرى.

ومن ناحية اخرى فان الحل باعتماد مدة بقاء الموظف في مرتبته ثمان سنوات قد يولد حالة من عدم الرضا، فلو تمت الترقية كل أربع سنوات تلقائيا، وفي حال التأخير يمنح الموظف علاوة المرتبة التي تلي مرتبته ويعطى الفروقات بأثر رجعي، لكان ذلك اشمل وانسب.

ويمكن ملاحظة أثر ذلك الجمود الوظيفي من خلال نسبة المتقاعدين الحاصلين على مراتب أعلى من المرتبة العاشرة، فتعد هذه نسبة بسيطة جدا، والخلل يكمن في عدم إعادة النظر في نظام الترقيات منذ سنوات عديدة، والاكتفاء بزيادة درجات المرتبة للدرجة الخامسة عشرة.

إن نظام الخدمة المدنية يشترط لحصول المتقاعد على آخر راتب أن يكمل أربعين سنة في الخدمة، وقد يمضي الموظف ما تبقى له من خدمة على المرتبة العاشرة نظرا لعدم وجود ترقيات، حتى الترقيات المتاحة قد تكون الى مواقع بعيدة او بزيادة قليلة في الراتب بما لا يتناسب مع مدة الانتظار ومتطلبات التنقل المادية والنفسية والاجتماعية.

فمن حيث المدة فان الخدمة الطويلة تؤدي الى انخفاض المعنوية وضعف كفاءة الاداء الوظيفي، كما ان خروج الموظف بهذا السن المتقدم لا يتيح له تقديم جهود تساعد في عملية التنمية، فضلا عن ان طول مدة الخدمة تقلل من فرصة رفد الجهاز الحكومي بعطاء وابداع الشباب المتجدد.

ويأتي غياب البدلات في كثير من الاحيان عائقا امام موظفي القطاع العام، لان البدل المقرر لكل وظيفة لا يتناسب مع واجباتها ومسؤولياتها.

ومن بعض العيوب كذلك، التسرب من بعض الوظائف (الشاقة أو الميدانية) إلى الوظائف المكتبية الإدارية كما هو موجود في بعض الوزارات من وجود أطباء وتربويين وفنيين في وظائف إدارية بحتة يمكن للموظف الإداري القيام بمهام تلك الوظيفة (العصيمي، ٢٠١٠)،اضافة الى اختلاف بعض البدلات التي يفترض تشابهها، كما هو الحال في معظم انظمة الدول الاخرى مثل بدل النقل.

على الرغم من تلك الملاحظات على انظمة الخدمة الحالية إلا ان ما يميزها هو النظرة الانسانية التي بنى عليها المنظم بنود لائحة الإجازات المعدلة بقرار مجلس الخدمة المدنية وذلك من خلال النقاط التالية (وزارة الخدمة المدنية، ٢٠١٤):

جواز احتساب مدة السجن من الاجازة العادية، والغياب بسبب الغسيل الكلوي وصرف راتب الاجازة المرضية مقدماً وعدم استرداد الراتب في حالة الوفاة، وكذلك صرف نفقات علاج الموظف ومرافقه من ميزانية وزارة الصحة، وقد منح النظام اجازة لمرافقة مريض، او مرافقة الزوج للدراسة في الخارج.

اضافة الى اجازة عدة الوفاة والوضع والأمومة فقد اجاز النظام التعاقد على وظيفة المرأة اثناء ذلك بالساعة، والسماح بالتغيب للمشاركة في اعمال الاغاثة، وجواز قطع اجازة الموظف العادية او الاستثنائية في حالة استحقاقه لإجازة مرضية او وضع او عدة وفاة وكذلك قطع الاجازة الاستثنائية لغرض مرافقة المريض.

أولى نظام الخدمة المدنية المرأة اهتماماً كبيراً، وأحاطها بعناية خاصة، فالمقرر في أنظمة الخدمة المدنية هو تطبيق مبدأ المساواة بين المرأة والرجل في تولي الوظائف العامة.

إلا ان نظام الخدمة المدنية السعودي لم يتطرق لإجازة عدة الوفاة للمرأة الموظفة الحامل، وهذا فيه إشكال من حيث ان عدة الحامل إذا توفى عنها زوجها تنتهي بوضع الحمل، وهذه العدة قد تزيد على أربعة أشهر وعشرا.

٣,٦,٥. الحلول والمقترحات المتعلقة بموضوع المقومات النظمية:

في ضوء ما قدمته بعض الدراسات، اضافة الى اجابات عينة الدراسة في هذا الخصوص، يمكن اقتراح بعض الحلول لمعالجة المشكلات الاساسية السابقة كما يلي:

١. أن تتم ترقية الموظف متى توافرت المرتبة بأثر رجعي، وترقيته مرتين او أكثر حسب مدة الانتظار، وكذلك ترقية الوظيفة مع الموظف، بإحداث وظيفة في المرتبة التالية على المسمى نفسه.

٢. توحيد السلم الوظيفي لجميع موظفي الدولة بموجب مؤهلاتهم العلمية وخبراتهم العملية دون تسمية تلك الوظائف وتمييزهم ببدلات بحسب جهات عملهم ومسميات الوظائف التي أسندت مهامها لهم وفق الهيكل التنظيمي للجهة.

٣. تمييز كل وظيفة ببدل يتناسب مع مهام تلك الوظيفة ومسؤوليتها، ومشقتها، وندرتها وصعوبة الحصول على مؤهلها.

٤. اعتماد معايير تتصف بالشفافية والمساءلة عن صلاحيات مدراء شؤون الموظفين ووكلاء الوزارات والوزراء في موضوع منح الموظف حقوقه في الحوافز المادية والمعنوية والإدارية، وعدم الركون الى نزاهة الشخص وصلاحه او تدينه، لذلك لا بد من اسناد هذه المهمة الى أكثر من مستوى اداري للتحقق من سلامة تطبيق المعايير، وتصميم برامج حاسوبية او آلية تقنيه تضمن العدالة في التوزيع حسب الاستحقاق وعدم ترك قرارات الحوافز المادية والإدارية والمعنوية بيد أشخاص منفردين أو مجتمعين لتجنب حدوث الفساد المالي والإداري

٧,٥. المطلب الخامس: المقومات المادية

١,٧,٥. واقع الميزانية العامة

يمكن التعرف على دور الموارد المادية في تطور التنظيم الاداري لوزارات المملكة من خلال وفرة الموارد المادية والثروات الطبيعية، فمن جهة اولى فان وفرة الموارد والثروات بحاجة الى اجهزة وموظفين لاستثمارها وأدارتها بشكل فعال، ومن جهة ثانية فان حاجة الاجهزة الى التطور تتطلب الكثير من الامكانات لتحقيق اهدافها وتشغيل اجهزتها وكذلك صيانة واستدامة هذه الاجهزة.

تعتبر وفرة الموارد المادية سلاحا ذو حدين، فقد تؤدي الى تسهيل وتسريع عملية التطور وتوفير التجهيزات والكفاءات النوعية اللازمة، وتساهم رفع المستوى المعيشي للموظفين بما ينعكس على الرضا الوظيفي وبالتالي زيادة الانتاجية، إلا ان غياب الرقابة قد يساعد على ظهور حالة من الفساد المالي والإداري وكذلك حالة من الاسراف والهدر والتوسع غير المبرر في النشاطات والوحدات والمستويات الادارية.

كما ان تنوع الموارد وتعدد مواقعها اجبر الدولة على التدخل في نشاطات اقتصادية بجانب وظائفها التقليدية، وساعدت بذلك على التحول الحضري السريع وما صاحبه من استحداث اجهزة محلية وحكومية تتكفل بتقديم الخدمات الضرورية ومتابعة المشكلات المترتبة على هذه التجمعات والمدن الصناعية، وإعادة توزيع الدخل المتنامي من العائدات النفطية وغير النفطية.

يتناول هذا المحور المالية العامة للدولة من حيث حجم الانفاق واليات صرف الاعتمادات، وكذلك التعرف على كفاية المخصصات والتجهيزات ومدى تطبيق الاساليب التقنية في انجاز مهام الوزارات.

يعبر مفهوم الموازنة العامة عن البرنامج أو الخطة السنوية للدولة عن سنة مالية مقبلة، تتضمن الإيرادات المقدرة المنتظر تحصيلها، وكذلك النفقات المقدرة المرخص بالصرف في حدودها، من أجل تحقيق أهداف هذه الخطة، (بشور،٢٠٠١: ١١)، وقد تطورت الميزانية العامة للدول وتعددت أساليب إعدادها كما يلي:

١. الأسلوب التقليدي (موازنة البنود).
٢. ميزانية البرامج والأداء.
٣. ميزانية التخطيط والبرمجة.
٤. الميزانية على الأساس الصفري.
٥. الميزانية التعاقدية.
٦. الموازنة الموجهة بالنتائج.

تستخدم المملكة موازنة البنود منذ العام ١٩٣٨م، ولازالت تستخدمها على الرغم من ظهور أنواع أخرى اكثر ملائمة للمملكة، إن إصرار وزارة المالية على تطبيق نموذج موازنة البنود يشير الى اعتقادها الجازم على ملائمة هذا النموذج والأسلوب للبيئة السعودية (كوشك، ٢٠١٣).

تبرز اول مشكلات هذا الاسلوب في العلاقة التفاوضية بين وزارة المالية وبين باقي الوزارات لتحديد حجم المخصصات، وتتبلور هذه المشكلة في محاولة جميع الاطراف القيام بمسئولياتهم على أكمل وجه، فتحاول وزارة المالية باعتبارها الوصي والقيم على الاموال العامة، الترشيد وصرف المخصصات التي تتوقع انها مناسبة لكل وزارة، كما تحاول كل وزارة ان تبالغ في طلب المخصصات للحصول على المبالغ المطلوبة فعلا، وبين هذا الترشيد وتلك المبالغة، تعتمد المبالغ التي لا تعكس حقيقة الاحتياج ولا تمثل الوضع القائم.

إذا استثنينا الباب الأول المتعلق بالرواتب - المحدد مسبقاً - فإن ميزانية المشاريع تتحدد بعد اجتماعات تنسيقية بين وزارة المالية والوزارات الأخرى، وفي ضوء خبرة الوزارات بأسلوب وزارة المالية للسنوات السابقة فقد تحددت نسبة المبالغة في قيم المشاريع خاصة في المشاريع العاجلة، وبشكل عام يوضح الجدول رقم (٧٥) المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لفقرات مجال المقومات المادية للوزارات.

الجدول (٧٥) المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لفقرات مجال المقومات المادية للوزارات

الرقم	الفقرة	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري	الترتيب	الدرجة
٥٧	درجة المبالغة في تقدير احتياجات الوزارة من الميزانية لتحصل على القيمة الفعلية	٢,٨٣	٠,٣٧	١	مرتفعة
٦٠	درجة التحول للتعاملات الالكترونية في وزارتكم	٢,٦٩	٠,٥٩	٢	مرتفعة
٥٨	درجة ملاءمة التجهيزات (مكاتب اثاث ادوات سيارات...الخ) في وزارتكم	٢,٣٦	٠,٤٨	٤	مرتفعة
٥٩	درجة ملاءمة وسائل التقنية (اجهزة وبرامج) في وزارتكم	٢,٣٦	٠,٤٨	٥	مرتفعة
٦٢	درجة فعالية وحدات التطوير في وزارتكم	١,٩٩	٠,١٨	٦	متوسطة
٦٣	درجة كفاءة العاملين بوحدات التطوير للقيام بمهامهم	١,٥٥	٠,٥٨	٣	متوسطة
	المجموع	**٢,٣٠**	**٠,٤٥**		**مرتفعة**

اما من حيث النسب والتكرارات فيتضح من خلال الجدول رقم (٧٦) كفاية المخصصات المالية للوزارات حيث اكدت نسبة (٧٤%) من الاجابات وجود درجة كافية، بينما اكدت نسبة (٢٠,٥%) من الاجابات على وجود فائض في المخصصات، ربما نتيجة المبالغة وعدم التقدير السليم للاحتياجات اللازمة، او لعدم فعالية اساليب الميزانية المعتمدة والرقابة عليها.

جدول رقم (٧٦) مدى كفاية المخصصات المالية للوزارة

هل تعتقد ان المخصصات المالية من الميزانية العامة كافية لإنجاز مهام وزارتكم؟

الاجابة	التكرار	النسبة المئوية	النسبة التراكمية
كافية	٢٤٥	٧٤,٠	٧٤,٠
غير كافية	١٨	٥,٥	٧٩,٥
فائضة	٦٨	٢٠,٥	١٠٠,٠
المجموع	**٣٣١**	**١٠٠,٠**	

ويدلل على ذلك الوضع اجابات افراد العينة حول مبالغة الوزارات في تقدير احتياجاتها من الميزانية لتحصل على القيمة الفعلية، فقد كانت نسبة (٨٧,٩%) من الاجابات تؤكد ذلك فعلا ويوضح الجدول رقم (٧٧) ذلك، وكان المتوسط الحسابي لفقرة المبالغة (٢,٨٣) وبدرجة مرتفعة كما في الجدول (٧٨) .

جدول رقم (٧٧) وجود مبالغة في تقدير احتياجات الوزارة

هل تعتقد ان وزارتكم تبالغ في تقدير احتياجاتها من الميزانية لتحصل على القيمة الفعلية؟

الاجابة	التكرار	النسبة المئوية	النسبة التراكمية
لا	٤٠	١٢,١	١٢,١
نعم	٢٩١	٨٧,٩	١٠٠,٠
المجموع	**٣٣١**	**١٠٠,٠**	

جدول رقم (٧٨) درجة المبالغة في التقدير

ما هي درجة هذه المبالغة؟

الدرجة	التكرار	النسبة المئوية	النسبة التراكمية
متوسط	٥٥	١٦,٦	١٦,٦
مرتفع	١٧٦	٨٣,٤	١٠٠,٠
المجموع	**331**	**100.0**	

٢,٧,٥. مشكلات الميزانية العامة للمملكة:

تتنوع المشكلات المتعلقة بالميزانية العامة للمملكة، إلا ان اهم ما يمكن الاشارة اليه ما يلي:

اولا: من الملاحظات المتعلقة بالأسلوب الحالي للميزانية (البنود) أنها تعطي هيمنة كبيرة لوزارة المالية، علاوة على وجود إشكاليتين؛ الأولى في الصرف من غير الأوجه المخصصة ويظهر هذا واضحاً في المناقلات بين بنود الميزانية، والثانية أن جزءً كبيراً من الأموال والمخصصات للمشاريع لا يتم الاستفادة منها.

ومن الامثلة على ذلك انه يوجد في بيان الميزانية الخاص بوزارة التربية والتعليم ومنذ عشر سنوات تقريباً بند انشاء وصيانة ٢٠٠٠ مدرسة، وهذا يعني أن وزارة التربية والتعليم قد قامت بصيانة وتطوير ما يقارب ٢٠٠٠٠ مدرسة خلال عشرة اعوام، إلا ان واقع المدارس لا يظهر تلك التطورات، ولا تزال أكثر من ٥٠% من المدارس مستأجرة (العمري، ٢٠١٣).

وما يؤكد صحة هذا الطرح ان عدد المدارس في العام ٢٠٠٤ بلغ (٢١٨٤٥) مدرسة في حين بلغت في العام ٢٠١٤ (٢٤٨٥٤) مدرسة بنين وبنات، ونلاحظ ان الزيادة في عدد المدارس لا تتعدى (٤٠٠٠) مدرسة تقريبا خلال عشرة اعوام.

ويمكن تحليل هذا القول بالرجوع الى ميزانيات الدولة في الاعوام من (٢٠٠٤– ٢٠١٤) للوقوف على المخصصات والاعتمادات وما تحقق منها، حيث نجد في جميع ميزانيات الاعوام العشرة السابقة اعتماد انشاء وتأهيل ما لا يقل عن (١٠٠٠ – ٢٠٠٠) مدرسة تقريبا.

فقد تضمنت ميزانية العام ٢٠٠٤ اعتماد إنشاء (١٠٣٠) مدرسة جديدة للبنين والبنات إضافة إلى المدارس التي لا تزال تحت الإنشاء البالغ عددها حوالي(٢٠٠٠)مدرسة، وتأهيل وتوفير وسائل السلامة لـ (٢٠٠٠) مبنى مدرسي للبنين والبنات، وإضافة فصول دراسية للمداس القائمة، وتأثيث المدارس وتجهيزها بالوسائل التعليمية والحاسب الآلي. (خطة التنمية السابعة، ٢٠٠٠)

ولا يزال هذا العدد يتكرر في الميزانية الحالية للعام ٢٠١٤ حيث تضمنت مشاريع لإنشاء (٤٦٥) مدرسةً جديدةً للبنين والبنات في جميع المناطق بقيمة تصل إلى (٣) ثلاثة مليارات ريال، إضافة إلى المدارس الجاري تنفيذها حالياً البالغ عددها (١٥٤٤) مدرسة وتم هذا العام استلام (٤٩٤) أربع مئة وأربع وتسعين مدرسة جديدةً، كما اعتمد مشاريع لتأهيل (١٥٠٠) بتكاليف تزيد عن (٢) ملياري ريال (بيان الميزانية وزارة المالية، ٢٠١٤).

يظهر من خلال المقارنة السابقة ان الوزارة نفذت (٤٠٠٠) مدرسة فقط، من أصل (٢٠٠٠٠) مدرسة خلال عشرة اعوام.

ثانيا: عدم وجود متابعة لعملية التنفيذ، حيث يتم رسم الميزانية على أساس محاسبي، يتم فيه تقدير الإيرادات والمصروفات، وتنتهي العملية او الدور المناط بكل الاطراف عند هذا الحد، ولا يوجد تقييم ومتابعة لهذه العملية ومدى فعاليتها.

ويدلل على ذلك وجود انحرافات عن التقديرات المعتمدة للوزارات، ومنها على سبيل المثال وجود فائض في ميزانية وزارة الاقتصاد والتخطيط للعام ٢٠١٣،نظرا لوجود وظائف شاغرة، او لأنها نفذت بعض الأنشطة بجهود ذاتية بدلا من التعاقد عليها، او لعدم تقديم مستخلصات بعض الشركات المتعاقدة معها قبل نهاية العام المالي، اضافة الى تأجيل إنشاء المباني الإضافية التي طلبت لها مخصصات سابقة.

ان الفائض في الميزانية يعد من العيوب شأنه في ذلك شأن العجز، لان ما يترتب على الفائض من فوات المنفعة وعدم تحقيق مشاريع التنمية المطلوبة من الوزارات التي قد تتوقف مشاريعها على هذه المبالغ المجمدة في حسابات وأرصدة الوزارة. (لجنة الشؤون الاقتصادية والطاقة بمجلس الشورى، ٢٠١٤).

ثالثا: ومن أبرز المشكلات التي تتعلق بتحديد حجم الانفاق، الارتباط الواضح بين ارتفاع سعر البترول والإسراف في التقدير الصحيح للأرقام، وهذا ما يساعد على التبذير والهدر.

ويقدر الهدر في المخصصات المالية المعتمدة منذ عام ٢٠٠٤م إلى ٢٠١٢م بمقدار ١ تريليون ريال، ونتج عن ذلك الهدر كثرة المشاريع المتعثرة، وعرقلة مسيرة التنمية وإثارة السخط العام بسبب وجود فجوة واسعة بين الإمكانات، وبين ما تم تنفيذه فعلاً، وظلت هذه الفجوة ترتفع حيث كانت نسبة الهدر في عام ٢٠٠٤م لا تتجاوز ٣% بينما وصلت في عام ٢٠١٢م إلى (٥١%) (العمري، ٢٠١٣).

وبعد، فانه يمكن تلخيص ابرز التحديات التي تواجه الميزانية في المملكة فيما يلي:

١. الاستمرار باستخدام موازنة البنود منذ العام ١٩٣٨م حتى الوقت الحالي، لا يحقق التنافس بين جهات الحكومة للعمل على تطوير أدائها.
٢. الميزانية العامة للدولة تعاني من إشكالية سحب مبالغ من بند المشاريع لصالح بنود أخرى، وعدم الدقة في تقدير الاحتياجات
٣. الصرف على المشروعات الجديدة التي تطلبها وزارات الحكومة، دون التأكد من الانتهاء من المشروعات القائمة.

٤. كما ان النفط ما زال يمثل ٩٠% من إيرادات المملكة، وفي هذا مؤشر على عدم قدرة الخطط السابقة على إيجاد مصادر أخرى للدخل غير النفطي.
٥. ما زال العديد من الخدمات التي تقدمها بعض الوزارات متواضعة، ولا تتناسب مع المبالغ المخصصة لها.

٣,٧,٥. واقع التعاملات الالكترونية:

يلاحظ ان الارقام والمؤشرات تظهر تقدما واضحا في الجوانب التقنية، ويشير الى ذلك استمرار تنفيذ المرحلة الثانية من "المشروع الوطني للتعاملات الإلكترونية الحكومية" الذي تم إطلاقه في العام المالي ١٤٢٧ / ١٤٢٨ لدعم مبادرات ومشاريع الخطة التنفيذية الثانية للتعاملات الإلكترونية الحكومية (٢٠١٢ - ٢٠١٦).

وقد تم تنفيذ ما يقارب (١٦٠٠) خدمة إلكترونية، وهي متوفرة حالياً من خلال البوابة الوطنية للتعاملات الإلكترونية الحكومية (سعودي)، كما بلغ عدد الجهات الحكومية المرتبطة بالشبكة الحكومية الآمنة (١٠٦) جهات حكومية رئيسة.

وبلغ عدد الجهات الحكومية التي تتبادل البيانات فيما بينها إلكترونياً عبر قناة التكامل الحكومية (٦٥) جهة حكومية. كما تم إطلاق مركز الاتصال الوطني لخدمة المستفيدين من الخدمات الالكترونية على مدار الساعة من خلال قنوات الاتصال المتعددة.

وفيما يتعلق بتطبيق السداد الإلكتروني للرسوم وأجور الخدمات الحكومية من خلال نظام "سداد" فقد بلغ عدد الجهات المرتبطة به (١٢٨) جهة منها (٧١) جهة حكومية، وقد بلغ إجمالي المدفوعات التي تمت عبر النظام (٨٣) ثلاثة وثمانين مليار ريال بزيادة نسبتها (٤١) بالمئة عن العام المالي السابق ١٤٣٣ / ١٤٣٤ ليصل إجمالي المدفوعات التي تمت عبر النظام منذ إطلاقه ما يقارب (٢٢٤) مئتين وأربعة وعشرين مليار ريال، وفي سؤال اخر حول مدى ملائمة الوسائل التقنية من اجهزة وبرامج فقد كانت المتوسط الحسابي لهذه الفقرة بدرجة مرتفعة (٢,٣٦).

جدول رقم (٧٩) درجة ملائمة وسائل التقنية

ما هي درجة ملاءمة وسائل التقنية (اجهزة وبرامج) في وزارتكم؟

الدرجة	التكرار	النسبة المئوية	النسبة التراكمية
متوسط	٢١٢	٦٤,٠	٦٤,٠
مرتفع	١١٩	٣٦,٠	١٠٠
المجموع	**٣٣١**	**١٠٠**	

وبخصوص سرعة التحول الى التعاملات الالكترونية، فقد كان المتوسط الحسابي لهذه الفقرة (٢,٦٩) وهي درجة مرتفعة والجدول رقم (٨٠) يوضح ذلك.

جدول رقم (٨٠) درجة التحولات الالكترونية

ما هي درجة التحول للتعاملات الالكترونية في وزارتكم؟

الدرجة	التكرار	النسبة المئوية	النسبة التراكمية
منخفض	٢٢	٦,٦	٦,٦
متوسط	٥٩	١٧,٩	٢٤,٥
مرتفع	٢٥٠	٧٥,٥	١٠٠,٠
المجموع	**٣٣١**	**١٠٠,٠**	

اما من حيث انعكاس التطور التقني على حجم العاملين في الوزارات، فقد اكدت نسبة (٧٨,٥%) من الاجابات على عدم حدوث تغير في عدد العاملين اثر التحول الى التعاملات الالكترونية.

جدول رقم (٨١) مدى التغير في عدد العاملين اثر التحول على المعاملات الإلكترونية

هل تعتقد ان عدد العاملين في وزارتكم قد تغير اثر التحول الى التعاملات الالكترونية؟

الاجابة	التكرار	النسبة المئوية	النسبة التراكمية
انخفض	٢٢	٦,٦	٦,٦
ارتفع	٤٩	١٤,٩	٢١,٥
لم يتغير	٢٦٠	٧٨,٥	١٠٠,٠
المجموع	**٣٣١**	**١٠٠,٠**	

وفي هذا مؤشر على ضعف التخطيط الوظيفي، وافتقار الانظمة الى البدائل للتخلي عن الفائض الذي تحققه التحولات الالكترونية في الوزارات، وتتفق هذه النتيجة ايضا مع دراسة البراك (١٩٩٧) التي خلصت الى ان التطور التقني لم يؤثر على نسبة التضخم الوظيفي لصعوبة نقل الموظف او التخلص منه.

فمن خلال الاطلاع على بعض التطورات التقنية في وزارة الداخلية، نجد انه ومع تطبيق بعض الانظمة الالكترونية لإتاحة خدماتها عبر موقع الوزارة الالكتروني مثل نظام (أبشر) او (مقيم)، الذي يسمح للمواطن بإنجاز معظم المعاملات المرتبطة بالجوازات دون مراجعة المديرية العامة للجوازات، لم يعد هناك حاجة الى عدد كبير من العاملين، حيث ان توجه الوزارة الى

التعاملات الالكترونية وفر كثيرا من الاجراءات والوقت على المتعاملين من الجمهور افرادا وشركات.

وتنفيذا لشعار "ادارة بلا مراجعين" فقد اصبحت بعض المعاملات التي تستغرق (٥-٨) ايام عمل تنجز خلال دقائق، إلا ان هذا التطور يضع الوزارة امام تحد جديد وهو الاستغناء عن الفائض من العاملين، وهو ما لا تتيحه انظمة الخدمة المدنية والعسكرية على حد سواء.

ولا تنطبق حالة الوزارة هذه مع ما قدمته بعض الدراسات الاجنبية بخصوص احتمال وجود حاجة للفائض من العاملين في تشغيل وصيانة النظام الجديد، حيث تشير خصائص العاملين ومؤهلاتهم الحالية الى عدم توافقها مع ما يتطلبه النظام التقني الجديد، ويدلل على ذلك المؤهلات والمهارات المطلوبة سابقا لإنجاز معاملة ورقية تقليدية، لا تساعد على تحويلها للتعامل مع النظام الجديد إلا في حدود ضيقة وبعيدة عن البرمجة والتصميم.

كذلك فان وفرة الوظائف التقنية الشاغرة، واستخدام الوزارات لبعض الشركات الخاصة والكفاءات الاجنبية لبرمجة وصيانة النظام الجديد، تدل على عدم كفاية المهارات المطلوبة في المرحلة الحالية.

٤,٧,٥. واقع التجهيزات المادية:

يمكن ملاحظة تكامل التجهيزات الاساسية اللازمة لتسيير شؤون الوزارات من خلال التوسع الكبير الذي شهدته المملكة على مر السنوات الماضية، فالتحول الى التعاملات الالكترونية يتطلب بنية اساسية باهظة، من حيث الاجهزة والبرامج وتدريب القوى البشرية على استخدامها وصيانتها، ويظهر ذلك التكامل من خلال المخصصات الكبيرة التي تنفقها الدولة للتحول الى المعاملات الالكترونية وحجم التجهيزات المتوفرة للوزارات.

والواضح ان أي موافقة لإنشاء او توسيع في الوحدات الادارية، يعني ان هناك مخصصات مناسبة للمباني والرواتب والأصول، اضافة الى التجهيزات الاخرى من مكاتب ومعدات ضرورية لإنجاز مهام الوحدة المنشأة.

وقد تبين من خلال اجابات عينة الدراسة ان التجهيزات المتوافرة داخل الادارات الاساسية والوحدات، منسجمة الى حد كبير مع متطلبات هذه الادارات، ومع ضرورات الانجاز المتعلقة بوظائفها، فقد كان المتوسط الحسابي لهذه الفقرة (٢,٣٦) وبدرجة مرتفعة.

جدول رقم (٨٢) مدى ملائمة التجهيزات

ما هي درجة ملائمة التجهيزات (مكاتب اثاث ادوات سيارات...الخ) في وزارتكم؟

الدرجة	التكرار	النسبة المئوية	النسبة التراكمية
متوسط	٢١٢	٦٤,٠	٦٤,٠
مرتفع	١١٩	٣٦,٠	١٠٠,٠
المجموع	**٣٣١**	**١٠٠,٠**	

وهذا يتفق تماما مع الدراسات التي اشارت الى تكامل التجهيزات في المراحل السابقة ومنها (عساف، ١٩٨٣: ٩٠).

٥,٧,٥. المقترحات المتعلقة بموضوع المقومات المادية:

قد يكون من الملائم تبني نموذجاً آخر من نماذج الموازنة العامة المستخدم عالمياً، أسوة ببقية الدول التي طورت موازناتها بما يتماشى مع أحدث النظريات العلمية، والظروف الاقتصادية الحالية، ومن أفضل النماذج التي يمكن تبنيها هي الموازنة التعاقدية، حيث يساعد هذا الاسلوب على حسن استغلال المال العام.

مهما كان نوع الموازنة المعتمد لا بد ان يعمل على ربط الخطط التنموية بالأداء، فالجهة التي يتحسن أداؤها تعطى ميزانية أكبر، ويترك لها بعض الحرية في كيفية الصرف، ولا تعطى الجهة التي مازال أداؤها متدنياً هذه المميزات، وهذا سيخلق التنافس بين جهات الحكومة للعمل على تطوير أداءها.

فيما يتعلق ببند المشاريع في الميزانية، يفضل ربط المشاريع الجديدة بإشراف مباشر من هيئة مكافحة الفساد، وينصح بإيقاف الصرف على المشروعات الجديدة حتى يتم الانتهاء من المشروعات القائمة ما أمكن، ويكون ذلك للمشاريع غير الملحة واللازمة للمواطنين، فمن غير المنطقي الموافقة على مشروعات جديدة لوزارة كل مشروعاتها السابقة متعثرة، ولم ينجز منها شيء، وهذه الظاهرة تكررت في ميزانية الأعوام القليلة الماضية.

٧,٥. المطلب السادس: جهود التطوير وأسباب التعثر:

يلاحظ وجود عدة اجهزة تقوم بعملية الاصلاح والتطوير الاداري في المملكة، وقد اختلف في تحديد عددها، إلا انها قدرت بنحو عشرة اجهزة، كان من ضمنها الجامعات ومجلس الخدمة المدنية وغيرها من الكيانات.

إلا ان الدراسة الحالية وبعد التعمق في وظائف اجهزة الاصلاح والتطوير في المملكة لم تجد الاساس التنظيمي لاعتبار تلك الاجهزة من اجهزة الاصلاح والتطوير الاداري، وان كانت بالفعل تساهم في جانب تطويري لا يستهان به.

فالمقصود بجهاز التطوير غالبا هي الجهة التي تسند اليها مهمة محددة وهي البحث عن المشكلات والتحديات التي تواجه جهازا او اجهزة حكومية ومعالجتها سعيا للوصول الى جهازا يعمل بالفعالية المطلوبة (الطجم، ١٩٩٩).

وبناء عليه، فإننا لا نلمس ذلك المفهوم المحدد لأجهزة التطوير، إلا في ثلاث اجهزة ان جاز تسميتها كذلك، وهي اللجنة الوزارية للتنظيم والإدارة، معهد الادارة العامة وان كان دوره استشاري وغير تنفيذي، ووحدات التطوير الاداري في الاجهزة الحكومية.

اما عن عملية الاصلاح فقد بدأت عمليات التطوير منذ وقت بعيد، لكنه في واقع الامر متأخر قليلا عن تأسيس جهاز الادارة العامة في الدولة، حيث ان قرار انشاء اللجنة العليا للإصلاح الاداري كان عام ١٩٦٣ وبعد ثلاثين عاما من انشاء اول وزارة.

وقامت اللجنة بالعديد من الجهود التي تعتبر بلا شك مناسبة في ذلك الوقت، ثم قلت انجازاتها تدريجيا حتى تم تنشيطها بمسمى وأعضاء جدد، فشكّلت اللجنة الوزارية للتنظيم الإداري في المملكة العربية السعودية عام ٢٠٠٠، بهدف تطوير الجهاز الحكومي وتحديثه والارتقاء بمستوى أدائه وترشيد كلفته، وإعادة هيكلة أجهزة الدولة.

قررت اللجنة الوزارية تشكيل لجنة وزارية فرعية تقوم بمهامها من خلال لجنة تحضيرية، كما قررت إنشاء أمانة عامة لها بمعهد الإدارة العامة، وقد تم وضع خطة تنفيذية شاملة لدراسة وضع الجهاز الحكومي من منظور شامل يركز على جوانب التنظيم، والأنظمة الوظيفية والمالية، والوظائف والموظفين، وذلك للارتقاء بمستوى فاعلية هذه الجوانب لتحقيق أداء متميز للجهاز الحكومي، وتتولى أمانة اللجنة الوزارية منذ ذلك الوقت الأمانة العامة للجنة العليا للإصلاح الإداري.

كان لأجهزة التطوير في المملكة اثرا بالغا في تجاوز العقبات والتحديات التي مر بها جهاز الادارة العامة في جميع المراحل، وقد حققت كثيرا من الأهداف العامة لمشروع إعادة الهيكلة ومنها(الشقاوي، ٢٠٠٩):

١. تطوير تنظيمات الأجهزة الحكومية في أهدافها ووحداتها الإدارية ونشاطاتها الخدمية، وإزالة ما بها من ازدواج أو تضارب أو غموض، ومراعاة التناسب بين حجم المؤسسة الحكومية والمهام المنوطة بها.
٢. تحسين نوعية الخدمات المقدمة للمواطنين، عن طريق زيادة الفاعلية التنظيمية، ورفع كفاءة أداء الأجهزة والموظفين العاملين فيها، وتسهيل مسارات ونظم العمل المتبعة وتحسينها.
٣. زيادة درجات التوافق بين حجم الجهاز الإداري الحكومي وبين متطلبات العمل وظروفه من جهة، والتوجهات المستقبلية نحو أجهزة حكومية أقل عدداً وأكثر اختصاصاً وأفضل أداءً من جهة أخرى.
٤. تخفيض كلفة التشغيل للجهاز الحكومي، وتوجيه الوفر نحو زيادة الفاعلية والكفاءة.
٥. زيادة درجات التكامل مع القطاع الأهلي، وتشجيع دوره في التنمية الشاملة، وتخصيص الممكن من النشاطات الحكومية أو إدارتها بالأسلوب التجاري.
٦. دراسة حجم الوظائف وأعداد الموظفين ومدى الحاجة إليهم، مع التعزيز الإيجابي لاتجاهات الموظفين نحو الوظيفة العامة، وتحفيزهم على زيادة الإنتاجية، وتحسين نوعية أدائهم، والاهتمام بتحديد مساراتهم الوظيفية والتدريبية بشكل يراعي التطورات المتلاحقة في ظروف وأدوات العمل المختلفة، وكذلك وضع تصور واضح للوظائف التي تحتاج إليها المؤسسات، والقدرات اللازمة لإشغالها، ونوعية التدريب المناسب لها.
٧. تعزيز اللامركزية الإدارية على مستوى الأجهزة الرئيسية وفروعها ووحدات الإدارة المحلية، مع تفويض الصلاحيات وتوزيع نشاطات واهتمامات الدولة بشكل إيجابي فاعل على مناطقها المختلفة بما يزيد من كفاءة وفاعلية الخدمات المقدمة على النطاق الإداري.

ان المتعمق في دراسة اهداف التطوير السابقة، يلمس الرغبة الاكيدة لتطوير منظمات القطاع العام من خلال الخطط التنموية الطموحة والأهداف السامقة التي تسعى السلطة الى تحقيقها.

إلا ان تواضع حجم الانجازات، يستدعي الوقوف على واقع التطوير التنظيمي ومعوقات النجاح، لمعرفة العلاج المطلوب في مرحلة باتت عملية التطوير مشكلة بحد ذاتها أكثر من كونها الحل، وهذا ما اشارت اليه بعض الدراسات المتخصصة بان انشاء وحدات التطوير الاداري في

مختلف الاجهزة الحكومية لم يعتمد التخصص والمهنية أو اي من معايير الجدارة في اختيار عناصر تلك الوحدات، بل وأثبتت تلك الدراسات وجود خلل في البناء التنظيمي سواء من حيث الارتباط التنظيمي أو النقص الكبير في القوى البشرية كما ونوعا، فأنى لتلك الوحدات ان تقدم لغيرها ما تفقده من تنظيم.(الطجم، ١٩٩٩).

١,٧,٥. وحدات التطوير في الوزارات:

انتهت تقارير وتوصيات اللجنة العليا لتطوير وتحديث الجهاز الإداري في عام ١٩٨٦م إلى ضرورة إنشاء وحدات (كيانات مؤسسية) تُعنى بشئون التطوير في جميع الجهات الحكومية بالدولة.

في عام ١٩٨٨م وافق مجلس الخدمة المدنية على إنشاء وحدات التطوير الإداري على مستوى الجهات الحكومية، وفي عام ١٩٨٩م تم استحداث قطاع التطوير الإداري بديوان الخدمة المدنية- حتى يتولى رسم الخطط ومتابعة تنفيذ السياسات والبرامج العامة على مستوى الدولة.

منذ عام ١٩٨٩م وحتى ١٩٩٣م خطط ديوان الخدمة لإنشاء مكاتب تختص بشئون التطوير الإداري في الوزارات والإدارات الحكومية، وبدأت – فعلياً- عمليات التأهيل العملي والتدريب المهني للموظفين بالجهات الحكومية لتقوم الوحدات بالمهام التالية (ديوان الخدمة المدنية، ٢٠٠٦):

١. إعداد الدراسات التنظيمية وتطوير الهياكل الإدارية.
٢. إجراء البحوث المتعلقة بأساليب وطرق العمل وتبسيط الإجراءات.
٣. دراسة الإجراءات والنماذج وتطوير الخدمة.
٤. حصر وتحديد الاحتياجات التدريبية وإعداد وتنفيذ خطط وبرامج التأهيل والتدريب.
٥. تنفيذ النظم الخاصة بتصنيف وترتيب الوظائف.
٦. حصر وتسجيل كافة البيانات ذات الصلة وإنشاء قواعد المعلومات الإدارية.
٧. إجراء البحوث الإدارية ومتابعة نتائج الدراسات المتعلقة بالتطوير الإداري والتدريب.
٨. إجراء الدراسات الاستشارية وتقديم المعونة الفنية للوحدات الإدارية بالجهة الحكومية.
٩. تطوير النظم المناسبة لتقييم أداء العاملين وتحليل نتائجها .
١٠. التعاون مع ديوان الخدمة المدنية في كل ما يتعلق بأمور التطوير الإداري .

وتتبع الإدارات تنظيمياً وكلاء الوزارات أو مدراء العموم مباشرة بالجهات الحكومية، وتتكون الإدارة بشكل أساسي من الأقسام التالية:

أ. مراقبة التنظيم ووصف الوظائف.

ب. مراقبة أساليب العمل وتطوير الخدمة.

ج. مراقبة التأهيل والتدريب.

منذ عام ١٩٩٤م وحتى ١٩٩٧م كانت المحاولات بطيئة لإنشاء الإدارات مع ملاحظة عدم مراعاة نمطية التبعية التنظيمية لتلك الوحدات، وادى النقص الحاد في الكوادر والموارد والإمكانيات الى إنجاز عدد محدود من الأعمال والأنشطة اللامركزية داخل الجهات.

منذ عام ١٩٩٧م وحتى ٢٠٠٠م بدأت المشاركة في بعض عمليات التطوير الإداري (توصيف الوظائف، تبسيط الإجراءات، تطوير الخدمة) وحدث تطور مرحلي في تأهيل وتدريب الموظفين مع استمرار جهود الإنشاء وإعادة التنظيم

منذ عام ٢٠٠١م وحتى عام ٢٠٠٥م عملت الوزارات على التطوير المهني للكوادر البشرية والتنظيمات والنظم الآلية في وحدات التطوير وأصبح هناك تطوير فعلي لقدرات وإمكانيات الإدارات وهو ما ادى الى زيادة التعاون المثمر مع الديوان في جهود التنمية البشرية في تنفيذ مشاريع مشتركة على مستوى الدولة.

٢,٧,٥. ملامح الوضع الحالي لوحدات التطوير:

اولا: من ناحية الوظائف والاختصاصات

من خلال مراجعة مهام وحدات التطوير الحالية نلاحظ انه لا تزال حجم المهام المناطة بوحدات التطوير تعتبر غير واقعية مقارنة مع الكفاءات المتوفرة فيها، فضعف الوعي بمفهوم التطوير والتغيير بمعناه الشمولي سواء على مستوى الوزارات او على مستوى وحدات التطوير نفسها، أدى الى عدم تحديد أولويات المهام والأنشطة المناطة بوحدات التطوير، وإهمال الأنشطة الهامة والانشغال بجزء قليل من مجمل المهام، حيث ان (٧٨%) من المهام الفعلية للوحدات كانت تنصب أساسا على الجوانب التدريبية فقط (الطجم، ١٩٩٩).

ثانيا: من الناحية التنظيمية والبنائية

تتمثل هذه المعوقات في نقص التنسيق والتفاعل بين وحدات التطوير والإدارات الأخرى نتيجة عدم الاهتمام بالدراسات المقدمة من قبل وحدات التطوير، كما ان نقص الصلاحيات ساعد على تعدي بعض الإدارات الأخرى على اختصاصات هذه الوحدات، نتيجة للتداخل والازدواجية في المهام والأدوار وتنازع الاختصاصات مثال ذلك التنازع بين وحدات التطوير وإدارات شؤون الموظفين بخصوص أحداث الوظائف في الجهاز.

بالنسبة للمستوى التنظيمي فلا يزال تدني مستوى الإدارات التنظيمي يحد من قدرتها على القيام بمهامها، فعلى الرغم من ارتباطها برئيس الجهاز او نائبه او وكيل الجهاز وفقا لقرار انشائها، إلا انه في كثير من الأحيان ترتبط بمستويات إدارية أدنى.

وفيما يتعلق بتعدد المسميات فيلاحظ اختلاف مسمياتها من جهة الى أخرى، منها على سبيل المثال، الإدارة العامة للتطوير الإداري، الإدارة العامة للتطوير والتدريب، الإدارة العامة للتنظيم والتخطيط، ادت تلك العوامل مجتمعة الى انخفاض فاعلية تلك الوحدات، فقد كان المتوسط الحسابي لدرجة فاعلية الوحدات (١,٩٩) وبدرجة متوسطة.

جدول رقم (٨٣) مدى فعالية وحدات التطوير

ما هي باعتقادك درجة فعالية وحدات التطوير في وزارتكم

الدرجة	التكرار	النسبة المئوية	النسبة التراكمية
منخفض	٧	٢,١	٢,١
متوسط	٣٢٠	٩٦,٧	٩٨,٨
مرتفع	٤	١,٢	١٠٠,٠
المجموع	**٣٣١**	**١٠٠,٠**	

ثالثا: من ناحية القوى البشرية

يلاحظ على المستوى النوعي للعاملين في وحدات التطوير، عدم تناسب المستوى التعليمي للعاملين مع طبيعة المهام المنوطة بهذه الوحدات، حيث وجد ان نسبة (٥٥%) من موظفي هذه الوحدات دون مستوى الثانوية، على الرغم من الطبيعة الفنية المتخصصة لهذه الوحدات، بل ان (٦٨%) من حاملي المؤهلات لا ينتمون الى تخصصات إدارية اصلا، كذلك فان المستوى الوظيفي للعاملين في هذه الوحدات يعد منخفضا، حيث ان نسبة (٦٣%) من المدراء هم في المرتبة العاشرة وما دون، ومن اهم العقبات على المستوى الكمي للقوى البشرية هو النقص الكبير في عدد العاملين، حيث يتراوح عددهم بين (١-٥) في كل وحدة من الوحدات (الطجم، ١٩٩٩).

ان تخطيط القوى العاملة وتوصيف وتقييم الوظائف يتطلب متخصصين في ادارة الموارد البشرية على العكس من ذلك فان تنظيم الهيكل الإداري وتبسيط إجراءات العمل وتطوير الخدمات العامة وقياس معدلات الأداء ووضع معايير للجودة والتميز في الجهاز الحكومي يحتاج الى متخصصين في التطوير التنظيمي، كما ان التحول نحو الإدارة الإلكترونية في إنجاز الأعمال الحكومية يتطلب كفاءات تقنية عالية، وهذا ما تفتقده الوحدات التطويرية، فقد كان المتوسط

الحسابي لدرجة كفاءة العاملين بوحدات التطوير (١,٥٥) وبدرجة متوسطة، والجدول رقم (٨٤) يوضح ذلك.

جدول رقم (٨٤) مدى كفاءة العاملين بوحدات التطوير

ما هي باعتقادك درجة كفاءة العاملين بوحدات التطوير للقيام بمهامهم؟

الدرجة	التكرار	النسبة المئوية	النسبة التراكمية
منخفض	١٦٢	٤٨,٩	٤٨,٩
متوسط	١٥٤	٤٦,٥	٩٥,٤
مرتفع	١٥	٤,٦	١٠٠,٠
المجموع	**٣٣١**	**١٠٠,٠**	

رابعا: الجوانب المادية

أدى غياب الدعم من كافة المستويات والأجهزة الى جانب غموض الدور لدى العاملين في وحدات التطوير الى عدم قدرة الوحدات على ابراز أهمية وظائفها، والقيام بما يطلب منها، الامر الذي انعكس سلبا على الإمكانات المادية والتجهيزات الضرورية لعملية التطوير، اما عن الامكانات والموارد المتاحة لوحدات التطوير فيمكن القول ان الموارد المالية تعتبر مرتفعة اضافة الى ان الإمكانات التكنولوجية تعتبر متوسطة المستوى.

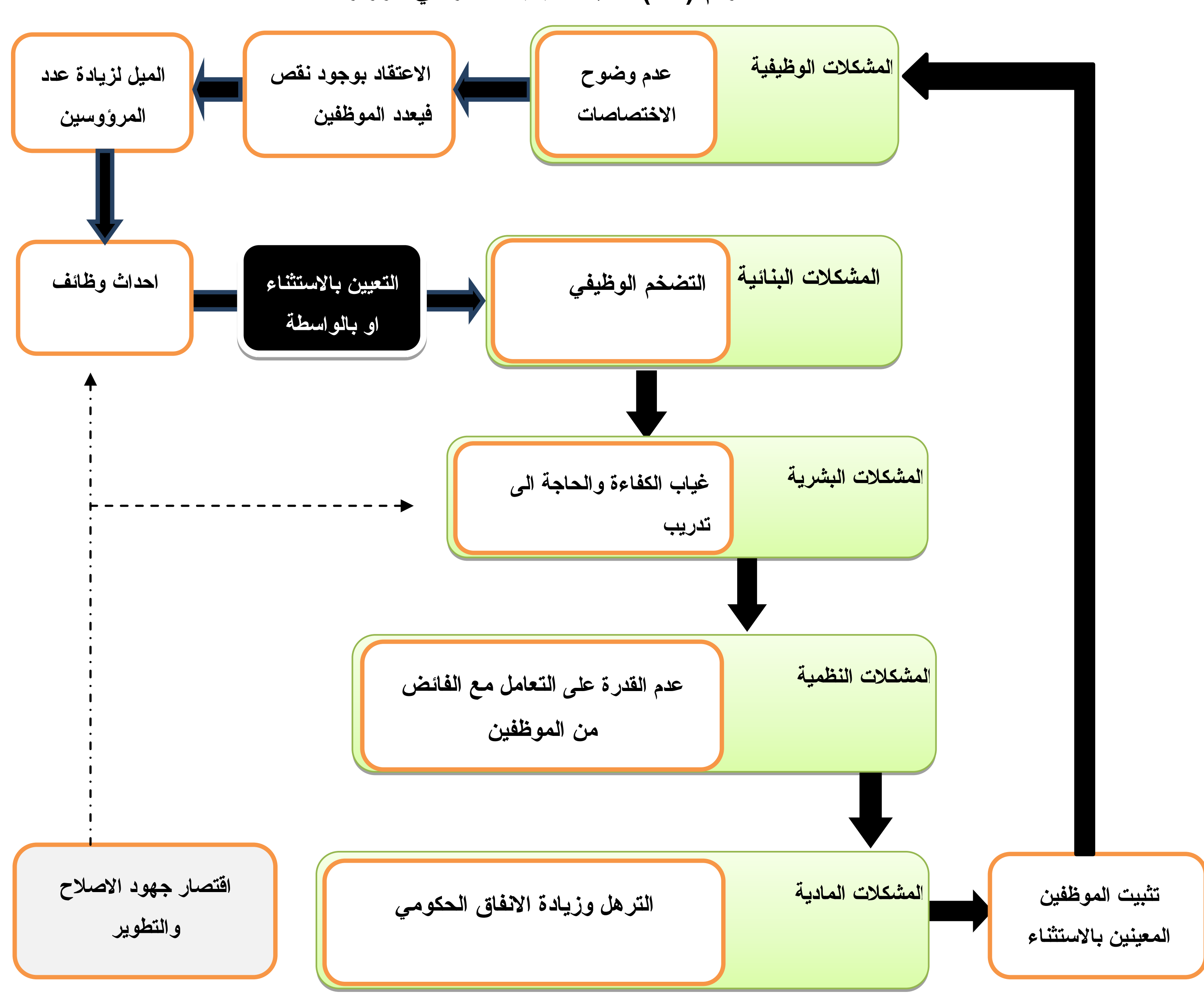
٣,٧,٥. الحلول المقترحة لمشكلات التطوير:

ان الحكم على جهود التطوير في المملكة، لا يمكن ان يستند الى الأهداف المصممة بشكل احترافي، ولا من خلال عدد القرارات التي اتخذتها الأجهزة التطويرية، بقدر ما يعتمد على نتائج تلك القرارات وعدد القضايا التي تمت معالجتها.

لذلك لا بد من تحديد المشكلات الأساسية وطرق التعامل معها، ولا يمكن التقليل من شأن أجهزة التطوير في هذا الجانب، بل يمكن الجزم بتوافر المعرفة والمهارات اللازمة لتشخيص المشكلات التي تواجه الأجهزة الحكومية، وكذلك المعرفة التامة بالحلول المناسبة ومقترحات التطوير، ولا أدل على ذلك من الأهداف التطوير المنوطة بأجهزة التطوير، وتركيزها على معاناة جهاز الإدارة العامة بشكل عام، كما يمكن الوصول إلى هذه النتيجة أيضا من خلال الاطلاع على معظم القرارات التي قدمتها أجهزة التطوير في كل المراحل، إلا أن هناك ثلاث مشكلات رئيسية تمثل أهم أسباب التعثر في عملية الإصلاح والتطوير وهي كما يلي:

- **أولا**: عدم القدرة على تنفيذ الحلول المناسبة، أما لأسباب تتعلق بضعف الأنظمة أو مشكلات اجتماعية وثقافية متجذرة في المجتمع.
- **ثانيا**: الطبيعة المركبة لمظاهر الخلل التنظيمي.
- **ثالثا**: عدم تطبيق توصيات الأبحاث والدراسات المتخصصة في التطوير التنظيمي والإداري، والتأخر في اتخاذ قرارات التطوير عن الوقت المناسب، حيث تقدر فجوة التطوير في المملكة بنحو أربعين عاما، ويمكن توضيح أسباب التعثر في الشكل رقم (٢١) كما يلي:

الشكل رقم (٢١) تمثيل أسباب التعثر في الوزارات



الشكل من إعداد الباحث

يمثل الشكل رقم (٢١) تمثيلا يحاكي أسباب التعثر في عملية الإصلاح والتطوير، وتجدر الإشارة هنا إلى أن المثال المستخدم في الشكل هو من واقع الوزارات التي أشارت إليه عدد من الدراسات، تم ذكرها في طي هذه الدراسة (البراك، ١٩٩٧) (المطيري، ١٩٨٧) (الشقاوي، ٢٠١٣)، كما أن الباحث يقصد من هذا الشكل بيان تفاقم وتراكب المشكلات نتيجة التأخر في معالجتها، ويمكن تتبع المشكلة وتلخيص أسباب التعثر في التصور التالي:

أظهرت الدراسات والخطط التنموية وتصريحات بعض مسئولي التطوير وجود تداخل وازدواجية بين الوزارات، وكذلك بين فروع الوزارة الواحدة، وأرجعت أهم الأسباب في ذلك التداخل إلى عدم وضوح الاختصاصات، ويتسبب ذلك في غموض الدور لدى الموظفين والمدراء على حد سواء، ويصعب تحديد من يقوم بماذا، فتتكدس الأعمال وتظهر ضغوط العمل.

يسود الاعتقاد بوجود حاجة فعلية وضرورة لزيادة عدد الموظفين وإنهاء هذه المشكلة، ويعزز هذا الاعتقاد رغبة بعض الرؤساء في زيادة عدد المرؤوسين للتفاخر والشعور بالأهمية، وهو ما يزيد من الضغط على الجهات المعنية لأحداث الوظائف المطلوبة أو اللجوء إلى التعيين بالاستثناء في الحدود التي يتيحها النظام للوزارات.

يغيب في هذه المرحلة دور وحدات التطوير نظرا لتهميش دورها في الوزارات أو نظرا للعلاقات التي قد تربط مدراء وحدات التطوير بزملائهم، أو لضعف كفاءة العاملين فيها وقدرتهم على تحديد الاحتياج الفعلي وفق الأسس العلمية.

وتتركب مشكلة تنظيمية أكبر كما يظهر من الشكل رقم (٢١)، وهي التضخم الوظيفي، ويغيب دور وحدات التطوير مرة أخرى للاعتقاد بان هذه المشكلة أكبر من حجم الوحدة، ويشجع على ذلك الاعتقاد، ما يدركه الجميع من أن التضخم الوظيفي هي ظاهرة تعم جميع الوزارات، وترجع مسئولية التعامل معها وحلها إلى جهة أعلى، تمتلك السلطة على جميع الوزارات، وهي في هذه الحالة اللجنة الوزارية للتنظيم الإداري.

كما ينتج عن التعيين بالاستثناء وخارج المسابقة ومعايير الجدارة، إضافة إلى التعيين بالواسطة، أن تتزايد إعداد الموظفين غير المؤهلين بشكل كبير، وتزيد تبعا لذلك أعباء الأجهزة الأخرى لإعداد وتدريب هذه الفئة، ويبرز هنا الدور الأبرز لوحدات التطوير كما أشارت الدراسات إن ثلثي مهام وحدات التطوير ينحصر في جوانب التدريب وأحداث الوظائف كما يبن الشكل (٢١)، وتقوم بتنسيب الموظفين لدورات الإعداد والتأهيل، لكن مع ملاحظة أن التنسيب قد لا يشمل الموظفين المقصود تدريبهم، بل تتدخل العلاقات الشخصية والواسطة مرة أخرى لتفسد الإصلاح المنشود كما أشارت إجابات الدراسة الحالية.

وعند عرض هذه المشكلة – التضخم الوظيفي – على اللجنة الوزارية سرعان ما تصل الى الحل الوحيد المناسب لمعالجة هذه الظاهرة، وهو التخلي عن العدد الفائض والمتسبب في ترهل الجهاز الحكومي، إلا ان الواقع يشير الى استحالة تطبيق هذا الحل، لعدم وجود مخرج قانوني ونظامي يتيح لأي جهة حكومية التخلص من الاعداد الفائضة، وعليه لا ترى الجهات المعنية إلا تثبيت من تم استثنائهم على بند الاجور وبند ١٠٥ والمعينين بالواسطة، وهنا تتركب مشكلة مادية جديدة، هي زيادة مخصصات الباب الاول من الميزانية العامة ومخصصات التدريب. والاهم من ذلك ان المشكلة الأساسية لم تعالج وهي عدم وضوح الاختصاصات وبالتالي فان المعينين بالاستثناء سيعانون من غموض الدور وزيادة ضغط العمل وهكذا دواليك.

أما بخصوص السبب الثالث فيكفي لتحديد فجوة التطوير الزمنية ملاحظة أن ول عملية اعادة هيكلة كانت بعد مرور اربعين عام على تأسيس المملكة، وبعد استفحال كثير من المشكلات التنظيمية، ويمكن التأكد من بطء حركة التطور من خلال مقارنة تاريخ توصية بعض الدراسات وتاريخ استجابة أجهزة التطوير لها، فعلى سبيل المثال تقدمت الدراسات في العام ١٩٨٣ بتوصية لفصل قطاع الطيران عن وزارة الدفاع (عساف، ١٩٨٣: ١٠٦)، وتمت الاستجابة لهذه التوصية في عام ٢٠١٢، أي بعد ثلاثين عام، وكذلك اوصت دراسة بخصوص تحويل مؤسسة الخطوط العربية الجوية السعودية إلى شركة في عام ١٩٨٧ (المطيري، ١٩٨٧: ٣٤١) وتمت الاستجابة عام ٢٠٠٠، أي بعد ثلاثة عشر عام، ومنها التوصيات بإسناد مهام الوحدات الصحية المدرسية او التابعة للوزارات الى وزارة الصحة (عساف، ١٩٨٣: ١٠٦)، وقد صدر قرار ا بذلك في العام ٢٠١٤، ولا يمكن حصر تلك التوصيات التي سبقت قرارات أجهزة التطوير بسنوات.

وبناء على ما سبق تقترح الدراسة إسناد مهمة الإشراف على وحدات التطوير في الوزارات لأساتذة الجامعات المتخصصين في الإدارة العامة بعد تفريغهم لذلك، على ان يكون التخصص الدقيق في مجال التطوير التنظيمي.

بالرغم من ذلك يمكن رصد عدد من المقترحات اللازمة للتطوير وأهمها ما يلي:

١. إعادة صياغة الوظائف والمهام بما يتفق والمستجدات الحالية والمستقبلية.
٢. إنشاء وزارة تضطلع بوظيفة التطوير التنظيمي والإداري
٣. توحيد مسميات إدارة التطوير التنظيمي في كافة الأجهزة ورفع المستوى الإداري للوحدات، وربطها برئيس الجهاز مباشرة، وكذلك رفع المستوى الوظيفي لمدراء الوحدات مراعاة التخصصات الدقيقة والمؤهلات العلمية المتوافقة مع طبيعة وخصوصية الوظائف في هذه الوحدات، وتزويدها بالعدد الكافي.

٤. إنشاء مركز متخصص لتأهيل الكوادر البشرية وإعداد القيادات المتخصصة في التطوير التنظيمي بالتنسيق مع الجامعات ومعهد الإدارة.

الفصل السادس

النتائج والاستنتاجات والتوصيات

١,٦. ملخص نتائج الدراسة:

اولاً: نتائج المقومات الوظيفية

١. ان نسبة (٨٩,١%) من الاجابات تعتقد ان درجة وضوح الاختصاصات بين المتوسط والمنخفض، في حين ان نسبة (١٠,٩%) فقط تعتقد ان الاختصاصات واضحة بدرجة مرتفعة.

٢. ان نسبة (٧٨,٩%) من الاجابات ترى ان هناك تداخلا وازدواجية في الاختصاصات بين الوزارة والأجهزة الاخرى.

٣. ان نسبة (٧٥,٨) من الاجابات تعتقد ان هناك تداخلا في الاختصاصات بين فروع الوزارة نفسها.

٤. ان نسبة (٨٠,٤%) من الاجابات تعتقد بوجود درجة متوسطة من التوازن في توزيع الاختصاصات على الوحدات الرئيسية في الوزارة الواحدة

٥. ان نسبة (٢٢,١%) من الاجابات تعتقد بان الوزارة تقوم بوظائف ليست من ضمن اختصاصاتها

٦. ان نسبة (٧,٩%)من الاجابات تعتقد ان الوزارات يجب ان تقوم بوظائف ليست موجودة ضمن اختصاصاتها.

٧. نسبة (٩٥,٥%) من الاجابات ترى ان هناك درجة من التكامل في الوظائف التي تقوم بها الوزارات بدرجة تتراوح بين مرتفعة ومتوسطة.

٨. ان نسبة (٨١,٦%) من الاجابات تعتقد ان هناك توافقا بدرجة متوسطة بين اهداف الوزارات وأهداف الخطط التنموية.

ثانياً: نتائج المقومات البنائية

١. ان نسبة (٨٦,٤%) من الاجابات تؤكد عدم توسع الرؤساء في اسلوب تفويض السلطة، وأرجعت نسبة (٣٢,٦%) من الاجابات السبب في ذلك الى عدم رغبة المديرين في التفويض، كما ان نسبة (٢٦%) تعتقد ان السبب هو عدم وجود سلطات فائضة اصلا.

٢. ان نسبة (٨٧%) من الاجابات تؤكد على توافر الوصف الوظيفي وتوافر ادلة تنظيمية وإجرائية ، إلا أن نسبة (٦١%) من الاجابات تؤكد ان هذه الادلة لا تساعد على تبسيط وتوضيح اجراءات العمل، مما يجعل نسبة (٣٦,٩%) من الموظفين يرجعون الى رؤسائهم باستمرار.

٣. اكدت نسبة (٦٠,١%) من الاجابات ان مراجعة الاجراءات و تبسيطها لا يحدث ابدا، في حين ان نسبة (٣١,٧%) تشير الى ان تبسيط الاجراءات يتم احيانا.
٤. ان نسبة (٨٠,١%) من الاجابات ترى ان عدد الوحدات كافيا لإنجاز المهام، في حين تعتقد نسبة (١٤,٥%) من الاجابات وجود فائض في عدد الوحدات.
٥. ان نسبة (٦٥,١%) من الاجابات تعتقد ان عملية تطوير الهياكل لا تتم ابدا، في حين ان نسبة (٢٥,٤%) من الاجابات ترى ان ذلك يحدث احيانا.
٦. ان نسبة (٨٧%) من الاجابات تؤكد ان الارتباط التنظيمي للوحدات والاقسام واضح بدرجة متوسطة
٧. ان نسبة (٧٥,٦%) من الاجابات تؤكد وجود ميل نحو زيادة عدد المستويات، وتشير نسبة (٦٦%) من مجموع الاجابات ان تعدد المستويات يؤثر على سير العمل، اضافة الى نسبة (٧٧%) من الاجابات اشارت الى ان ذلك يؤثر على سرعة تدفق المعلومات والقرارات بدرجة كبيرة.
٨. ان نسبة (٧٣,٧%)، من الاجابات تؤكد وجود ميل لدى الرؤساء لزيادة عدد المرؤوسين دون وجود حاجة فعلية، وان الاسباب وراء ذلك هي بالدرجة الاولى التفاخر بعدد المرؤوسين.
٩. ان نسبة (٦٣,٧%) من الاجابات ترى ان درجة ملائمة عدد المرؤوسين لإمكانيات الرئيس الإشراقية كانت مرتفعة، ونسبة (٢٩,٦%) من الاجابات تعتقد انها ملائمة بدرجة متوسطة،
١٠. ان نسبة (٩٧%) من الاجابات اكدت ان الهيكل التنظيمي واضح بدرجة متوسطة، وان نسبة (٧١,٣%) من الاجابات ترى ان الهيكل التنظيمي للوزارات لا يوضح العلاقات والسلطات بالشكل المطلوب.
١١. ان نسبة (٧٨,٥%) من الاجابات تشير الى تلقي الاوامر من أكثر من مسئول، ويرجع نسبة (٦١,٩%) من الاجابات ذلك الى عدم وضوح مدرج السلطة.
١٢. ان نسبة (٨١,٣%) من الاجابات ترى ان الهيكل التنظيمي للوزارة يمثل الواقع فعلا
١٣. ان نسبة (٧٣,١%) من الاجابات تعتقد ان الهياكل التنظيمية المعتمدة لفروع الوزارة غير موحدة في شكلها ولا في اساسها التنظيمي، وان نسبة (٧٤,٩%) من الاجابات تفيد انها المسميات الوظيفية والمناصب الادارية موحدة.
١٤. ان نسبة (٦٦,٧%) من الاجابات تؤكد وجود درجة مرتفعة من الاستقرار على مستوى القيادات.

ثالثاً: نتائج المقومات البشرية

١. ان نسبة (٤٨,٣%) من الاجابات تؤكد وجود العدد الكافي من الموظفين لإنجاز مهام الوزارة بدرجة متوسطة، بينما ترى نسبة (٤٠,٨%) من الاجابات ان عدد الموظفين الفعلي فائض وان هناك تضخما وظيفيا.

٢. ان نسبة (٦٧,١%) من الاجابات تعتقد بان السبب في هذا التضخم هو المساهمة في حل مشكلة البطالة في المجتمع، وان نسبة (٢٣,٣%) من الاجابات ترى ان التعيين بالاستثناءات وعلى بند الاجور هو السبب في هذه الزيادة.

٣. ان نسبة (٧٨,٩%) من الاجابات تؤكد مشاركتها في برامج تدريبية، إلا ان نسبة (٨٣,٤%) من الاجابات اشارت الى ان المسئول المباشر لا يسمح بتطبيق ما تم تعلمه، كما ان نسبة (٥٧,٧%) من الاجابات تؤكد ان التدريب لم ينعكس على اداء العمل.

٤. ان نسبة (٨٧%) من الاجابات تؤكد وجود علاقات غير رسمية، كما اكدت نسبة (٦٥,٣%) من الاجابات ان هذه العلاقات تؤثر فعلا على سير العمل، وبخصوص طبيعة هذا التأثير فقد تراوحت نسبة الاجابات التي تعتقد بان تأثير هذه العلاقة سلبيا كانت (٧٦,٧%) في حين ترى نسبة (٢٣,٣%) ان التأثير لهذه العلاقات ايجابيا.

٥. ان نسبة (٤٤,١%) من الاجابات اكدت وجود علاقة ودية بين العاملين في الوزارات، بخلاف العلاقة بين المدراء فقد اكدت نسبة (٧٧%) من الاجابات، ان العلاقة بين المدراء فوق الدرجة العاشرة (تنافسية) الى حد كبير.

٦. ان نسبة (٥٨,٣%) من الاجابات تعتقد ان هناك عدالة في التعامل، في حين ان نسبة (٤١,٧%) من الاجابات تعتقد ان تعامل الرؤساء مع المرؤوسين غير عادل، وترى نسبة (٨١,٦%) من الاجابات ان العلاقة حسب الموقف.

٧. ان نسبة (٨١,٩%) من الاجابات تشير الى وجود درجة منخفضة الى متوسطة من احترام اوقات العمل.

٨. ان نسبة (٩٤,٩%) من الاجابات تعتقد ان درجة الاهتمام برضا الجمهور متوسط الى مرتفع.

رابعاً: نتائج المقومات النظمية

١. ان نسبة (١٨,٧%) من الاجابات اكدت وجود نقص في الانظمة وعدم شموليتها لكافة القضايا التنظيمية.

٢. ان نسبة (٧٦,٧%) من الاجابات تؤكد عدم تطبيق الانظمة على الجميع بعدالة نظرا لعدم وجود ضوابط واليات تفصيلية لتنفيذ تلك الانظمة.

٣. ان نسبة (١٤,٨%) من الاجابات أكدت وجود ثغرات في الانظمة يمكن استغلالها بصورة سلبية.

٤. ان نسبة (٨٩,٢%) من الاجابات تشير الى وجود تحديث للأنظمة و انها تواكب التطورات والقضايا التنظيمية بدرجة بين المنخفضة والمتوسطة.

٥. اكدت نسبة (٤٣,٨%) من الاجابات على اعتقادها بان الانظمة غير رادعة.

خامساً: نتائج المقومات المادية:

١. ان نسبة (٢٠,٥%) من الاجابات على وجود فائض في المخصصات المالية للوزارات

٢. ان نسبة (٨٧,٩%) من الاجابات تؤكد مبالغة الوزارات في تقدير احتياجاتها من المخصصات وأكدت نسبة (١٠٠%) من الاجابات ان درجة مبالغة الوزارات في تقدير احتياجاتها المالية بين المتوسطة والمرتفعة.

٣. ان نسبة (١٠٠%) من الاجابات اكدت ان وسائل التقنية والتجهيزات الضرورية المتوفرة تعتبر ملاءمة بدرجة تتراوح بين متوسطة الى مرتفعة.

٤. ان نسبة (٩٣,٤%) من الاجابات ترى ان درجة التحول الى التعاملات الالكترونية بين متوسطة الى مرتفعة.

٥. ان نسبة (٧٨,٥%) من الاجابات تؤكد عدم حدوث أي تغير في عدد العاملين اثر التحول الى التعاملات الالكترونية.

٦. سادساً: نتائج جهود التطوير

٧. ان نسبة (٩٦,٧%) من الاجابات اكدت ان وحدات التطوير الإداري في الوزارات تعتبر فعالة بدرجة متوسطة.

٨. ان نسبة (٩٥,٥%) من الاجابات تؤكد ان درجة كفاءة العاملين بوحدات التطوير بين المتوسطة والمنخفضة.

٢,٦. الاستنتاجات:

١. ان تطور التنظيم الاداري في الوزارات المبحوثة بشكل عام، يعتبر بطيء وشكلي ولا يعكس حجم المخصصات المالية والجهود التطويرية المبذولة، ويرجع ذلك الى عدم اتساق منظومة القيم مع المقومات الاساسية للتنظيم الإداري في الوزارات، وعدم اتساق العمليات الكلية لجهاز الإدارة العامة من حيث التخطيط والتنفيذ والمالية العامة.

٢. ان اهم تحديات التطوير تتمثل في غياب وحدة الهدف، وتعدد الكيانات والأجهزة التي تمارس مهام التطوير، والنقص الكمي والنوعي في الكفاءات والأساليب العلمية للتطوير.

٣. ان المعنيين بقضايا التطوير يدركون الخلل وطرق علاجه إلا ان معظم المشكلات التنظيمية المزمنة لا تزال دون علاج فعال، ويعود ذلك للأسباب الآتية:

- **أولا**: عدم القدرة على تنفيذ الحلول المناسبة، اما لأسباب تتعلق بضعف الأنظمة او لمشكلات اجتماعية وثقافية متجذرة.
- **ثانيا**: طبيعة الحلول السطحية والجزئية التي لا تناسب نوعية المشكلات المركبة التي تسبب الخلل التنظيمي، ومحاولة تكييف الانظمة والمعايير بما ينسجم وطبيعة الموظف وسلوكه.
- **ثالثا**: عدم تطبيق توصيات الأبحاث والدراسات المتخصصة في التطوير التنظيمي والإداري، والتأخر غير المبرر في اتخاذ قرارات التطوير – الجوهرية - لعدة سنوات.

٣,٦. التوصيات:

في ضوء النتائج التي توصلت اليها الدراسة يوصي الباحث بما يلي:

١. إعادة صياغة أهداف كل وزارة أو جهاز حكومي بشكل منفرد، لتحديد الازدواجية والتداخل بين الأجهزة الحكومية المختلفة، وتقليص عدد الأجهزة الحكومية بقدر الوظائف والأهداف المطلوب تحقيقها.

٢. تحديث الانظمة واللوائح ودراسة جميع القضايا الوظيفية من خلال خبراء التطوير وممثلين عن الوزارات ومن كافة المستويات الادارية، وذلك للإحاطة بالقضايا الملحة والتعامل معها، وكذلك اعتماد معايير تتصف بالشفافية والمساءلة عن صلاحيات مدراء شؤون الموظفين ووكلاء الوزارات والوزراء في موضوع منح الموظف حقوقه في الحوافز المادية والمعنوية والإدارية وربط هذه المهمة مع أكثر من مستوى اداري، للتحقق من سلامة تطبيق المعايير، وتصميم برامج حاسوبية تضمن العدالة في التوزيع حسب الاستحقاق وعدم ترك قرارات الحوافز المادية والإدارية والمعنوية والتنسيب للدورات بيد أشخاص منفردين أو مجتمعين لتجنب حدوث الفساد المالي والإداري

٣. ترقية الموظف متى توافرت المرتبة بأثر رجعي، وترقيته مرتين او أكثر حسب مدة الانتظار، وكذلك ترقية الوظيفة مع الموظف، توحيد السلم الوظيفي لجميع موظفي الدولة بموجب مؤهلاتهم العلمية وخبراتهم العملية.

٤. دعم نظام تقاعدي مبكر استثنائي لمعالجة الفائض من الموظفين، وإعادة تدريب الكفاءات التي سيستغنى عنها، ومن الحلول المناسبة في هذا الخصوص، القيام بدراسة توحيد نظامي التقاعد والتأمينات الاجتماعية، لتسهيل انتقال موظف القطاع الحكومي للقطاع الخاص

٥. متابعة المتدرب بعد اتمام البرنامج التدريبي لمدة عام من خلال تقرير شهري يبين فيه الموظف تحديات تطبيق ونقل المعارف المستفادة من البرامج التدريبية يرفع التقرير الى جهة التدريب ومن خلال التسلسل الوظيفي الرسمي.

٦. تبني نموذجاً آخر من نماذج الموازنة العامة غير النموذج المستخدم كموازنة البرامج، او الموازنة التعاقدية، و ربط المشاريع الجديدة بإشراف مباشر من هيئة مكافحة الفساد، منح القطاع الخاص وقطاع الاستثمار الاجنبي فرصة تسريع التحولات الالكترونية.

٧. اعتماد التخصص، والمهنية، ومعايير الجدارة في اختيار عناصر وحدات التطوير الاداري، وكذلك اعادة تشكيل تلك الوحدات في ضوء خطة التطوير الشاملة على ان تنفذ ضمن مراحل يمكن قياسها ومراقبة تقدمها.

٨. العمل على التغيير التدريجي للموروثات الاجتماعية والثقافية السلبية في سلوك الموظف العام والتي تمس وظيفته، وتصنيف عقوبة السلوكيات حسب درجة اعاقتها لعملية التطوير وتأثيرها على المصلحة العامة، ومتابعة ذلك من خلال انشاء وحدة مماثلة لفكرة "المتسوق الخفي" تتبع لجهة تمتلك السلطة وحق التصحيح الفوري للسلوكيات السلبية.

٩. انشاء وزارة للتنفيذ والتطوير الاداري، على غرار وزارة التخطيط، تختص بمتابعة تنفيذ اهداف الخطط التنموية في الوزارات، من خلال تقسيم الاهداف العامة الى اهداف فرعية لكل وزارة، ثم الى وظائف للوحدات فالأقسام وصولا الى مهام وواجبات لكل موظف، ومن خلال بعض البرامج الحاسوبية يمكن متابعة تقدم العمل وتحديد مكان الخلل بسهولة في وقت مبكر. وتكون من مهام الوزارة ايضا متابعة الدراسات والأبحاث في مجال التطوير التنظيمي والإداري وتلخيص توصياتها للاستفادة منها، اضافة الى انشاء موقع الكتروني تفاعلي مع متلقي الخدمة، بغية التعرف على المشكلات ومعالجتها.

ويتم اسناد مهام وحدات التطوير الاداري في الاجهزة المختلفة الى متخصصين في مجال التطوير التنظيمي والإداري بدرجة لا تقل عن استاذ مشارك.

افاق مستقبلية للبحث:

١. دراسة مدى جاهزية الوزارات لتطبيق نموذج شامل للتطوير التنظيمي والإداري يشمل المقومات الاساسية للوزارات السعودية (الوظيفية، البنائية، البشرية، النظمية، المادية).
٢. دراسة الاحتياج الفعلي من الاجهزة والوحدات في ضوء اهداف الخطط التنموية للمملكة.
٣. دراسة نموذج مقترح للحد من التضخم الوظيفي في الوزارات السعودية.

المـراجـع

المراجع باللغة العربية

المراجع باللغة الإنجليزية

المراجع (References)

اولا: المراجع العربية

ابن منظور، (١٩٨٣). **لسان العرب.** ج٤٩، دار المعارف، القاهرة.

آل الشيخ، خالد عبد الرحمن، (٢٠٠٧).**الفساد الإداري: أنماطه وأسبابه وسبل مواجهته من وجهة نظر المدانين بممارسته والمعنيين بمكافحته بالمملكة العربية السعودية نحو بناء نموذج لمكافحته"**، رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض.

الأمير غني، علي محمد عثمان (٢٠٠٢). **تنازع الاختصاص القضائي في المملكة العربية السعودية (الأسباب - والحلول)** المحامون العرب، الرياض.

البراك، عبد الرحمن عبد الله (١٩٩٧). **اتجاهات الموظفين نحو العلاقة بين التضخم الوظيفي والمتغيرات التنظيمية، دراسة مسحية على الأجهزة الحكومية**، مجلة الإدارة العامة، ٣٧: ٥٨-٧٤.

بشور، عصام (٢٠٠١). **المالية العامة والتشريع المالي،** ط٣، مطبوعات جامعة دمشق، دمشق.

بوزاين، محمد (٢٠٠٩). **قياس جودة أداء مرفق عمومي**: دراسة حالة الإدارة الجبائية الجزائرية، المؤتمر الدولي للتنمية الإدارية، معهد الادارة العامة، الرياض.

البيشي، محمد (٢٠٠١). **الأجهزة الإدارية المركزية في المملكة العربية السعودية مع بداية القرن الجديد وسبل تطويرها.** مجلة الإدارة العامة، ٤١: ٤١٥-٤٧٦.

جوزيف، ماسي ومحمد حديد (٢٠٠١). **الادارة: المبادئ النظريات والوظائف.** دار الحامد، عمان.

الحربي، بندر فهد (٢٠٠٩). **تسرب العمالة الوطنية من القطاع الخاص**: الاسباب والحلول، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الملك سعود، الرياض.

الحريم، حسين (٢٠٠٦). **مبادئ الإدارة الحديثة.** دار الحامد، عمان.

حلمي، محمود (١٩٦٧). **المشروعات العامة**، مجلة العلوم الإدارية، ١٢: ١٦٤-١٧٧.

حلواني، ابتسام عبد الرحمن، الصبان وعيدروس عبد الله وزكي، خديجة محمود (١٩٩١).**القيادة الإدارية والجوهر المفقود: دراسة عن العلاقات الإنسانية في الإدارة ومدى توافرها في الأجهزة الحكومية في المنطقة الغربية في المملكة العربية السعودية**، مجلة جامعة الملك عبد العزيز، الاقتصاد والإدارة، ٤: ١٢٧-١٧٩.

حمدان، محمد زياد (١٩٨٩). **البحث العلمي كنظام**. دار التربية الحديثة، عمان.

خياط، نوال محمد (٢٠٠٥). " **الملك خالد بن عبد العزيز آل سعود دراسة تاريخية وحضارية (١٣٣١-١٤٠٢هـ / ١٩١١ -١٩٨٢م)**" رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة أم القرى، مكة.

دياب، عبد الحميد احمد (٢٠٠١). **العلاقة بين تصميم الوظيفة وشكل الهيكل التنظيمي في المملكة العربية السعودية**، مجلة جامعة الملك عبد العزيز: الاقتصاد والإدارة، ١٥: ١٢٧-١٦٤.

ديوان الخدمة المدنية، (٢٠٠٦). **ندوة وحدات التطوير الادارية**، الرياض.

رتيمي، الفضيل (٢٠٠٩). **المنظمة الصناعية بين التنشئة والعقلانية**. بن مرابط للنشر والتوزيع، الجزائر.

الرشيد، منى رشيد (١٩٩٥). **تقييم فعالية التدريب في رفع كفاءة المرأة العاملة**، مجلة جامعة الملك عبد العزيز، ٥: ٣١٢-٣٤٠.

الرفاعي، محمد سليمان (١٩٩٨). **تطوير الهيكل التنظيمي لوزارة الزراعة في ضوء مستلزمات تنفيذ السياسات الزراعية الجديدة**، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة اليرموك، اربد.

الزايد، عبد الله عثمان (١٩٩٧). **بيئة العمل وعلاقتها بالرضا الوظيفي**، رسالة ماجستير غير منشورة، قسم العلوم الإدارية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض.

زويلف، مهدي حسن (١٩٩٤). **إدارة الافراد في منظور كمي والعلاقات الإنسانية**. دار مجدلاوي، عمان.

السلمي، علي (١٩٧٥).**تطور الفكر التنظيمي**. دار غريب للنشر، بيروت.

شعراوي، سلوى جمعة (٢٠٠١). **حالة الادارة العامة في القرن العشرين**. مركز الدراسات الاستراتيجية، القاهرة.

الشقاوي، عبد الرحمن بن عبد الله (٢٠٠٢). **نحو أداء أفضل في القطاع الحكومي في المملكة العربية السعودية**. ندوة وزارة التخطيط بعنوان الرؤية المستقبلية للاقتصاد السعودي، معهد الادارة العامة، الرياض.

الشقاوي، عبد الرحمن بن عبد الله (٢٠١٢). **تطور انظمة الحكم والإدارة وجهود التنمية الادارية في المملكة العربية السعودية**. ط٢، معهد الادارة العامة، الرياض.

الشهري، عبد الله محمد (١٩٩٩). **دور الأساليب التدريبية في تحقيق أهداف التدريب**. مجلة جامعة الملك عبد العزيز، ٣: ١٤٣-١٥٧.

الشهري، محمد عبد الله (٢٠٠٦). **إصلاح الإدارة العامة في المملكة العربية السعودية: دراسة تحليلية على معوقات سياسات أجهزة التنمية الإدارية**، رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة الملك سعود، الرياض.

شيحة عبد الله (٢٠١٢). **الموروثات الاجتماعية والإدارة**. مجلة التنمية الادارية، ع(٩٢)، الرياض.

صقر، عبد العزيز (٢٠٠٤). **الاصلاح في المملكة العربية السعودية**. مركز بحوث الخليج، دبي.

الطجم، عبد الله عبد الغني (١٩٩١). **مدى استجابة بعض الوزارات والمؤسسات العامة السعودية لعوامل التغيير**، مجلة جامعة الملك عبد العزيز، الاقتصاد والإدارة، ٤: ١٠١-١٢٦.

الطجم، عبد الله عبد الغني (١٩٩٩). **وحدات التطوير الإداري في الأجهزة العامة السعودية على ضوء مفاهيم واستراتيجيات التطوير الإداري**، مجلة جامعة الملك عبد العزيز: الاقتصاد والإدارة، ١٣: ٩٩-١٢٩.

العامري، احمد سالم والفوزان، ناصر محمد (١٩٩٧). **مقاومة الموظفين للتغيير في الأجهزة الحكومية بالمملكة العربية السعودية: أسبابها وسبل علاجها**، مجلة الإدارة العامة، ٣٧: ٣٥٣-٣٨٨.

العتيبي، غائض و السويقي، سعدون (٢٠٠٨). **موقف القيادات الإدارية من تفويض السلطة وأثره على انجاز الإعمال**، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الملك عبد العزيز، جدة.

العتيبي، محمد زويد (٢٠٠٤). **تجربة المملكة العربية السعودية في الاصلاح الاداري ودول اخرى**، مؤتمر معاهد ومدارس الادارة العامة العاملي ، سول.

عساف، عبد المعطي محمد (١٩٨٢). **النموذج المتكامل لدراسة الإدارة العامة**. الفاهوم التجارية للنشر، الزرقاء.

عساف، عبد المعطي محمد (١٩٨٣). **التنظيم الإداري في المملكة العربية السعودية**. دار العلوم للطباعة والنشر، الرياض.

العطوي، فاطمة محمد (٢٠٠٨). **أثر استخدام تكنولوجيا المعلومات على التطوير التنظيمي من وجهة نظر المديرين في الوزارات السعودية**، رسالة ماجستير غير منشورة في الادارة العامة، الجامعة الاردنية، عمان.

العمري، عبد الحميد (٢٠١٣). **الادارة العامة**، مجلة التنمية الادارية، ع(١٠٧)، الرياض.

العمري، محمد داحش (٢٠١٠). **التطور الاداري في المؤسسات العامة السعودية من وجهة نظر العاملين**، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الاردنية، عمان.

العميان، محمود سلمان (٢٠١٠). **السلوك التنظيمي في منظمات الاعمال**. دار وائل للنشر، عمان.

العواجي، إبراهيم محمد (١٩٧٨). **واقع الإدارة العامة في المملكة وأثر ذلك على التنمية: (الإطار التطبيقي)**، ندوة "أهمية الإدارة العامة للتنمية بالمملكة" معهد الإدارة العامة، الرياض.

العواجي، إبراهيم محمد (١٩٨٢). **التضخم الوظيفي**، ندوة "التضخم الوظيفي وأحداث الوظائف"، معهد الادارة العامة، الرياض.

الفرا، ماجد محمد و اللوح، نبيل عبد (٢٠٠٧). **تطور الهياكل التنظيمية للوزارات الفلسطينية في قطاع غزة وأثره على الكفاءة الإدارية**، مجلة الجامعة الإسلامية، ١٥: ٤٦١-٥٠٦.

الفراهيدي، الخليل بن احمد،(٢٠٠٤). **معجم العين**. (تحقيق عبد الحميد الهنداوي)، دار الكتاب العلمية بيروت.

القحطاني، سالم (٢٠١٢). **الموروثات الاجتماعية والإدارة**، مجلة التنمية الادارية، ع٩٢، الرياض.

القحطاني، محمد باني (٢٠٠٧). **معوقات التطوير التنظيمي وحلولها دراسة مسحية على الأجهزة الحكومية المركزية بمدينة الرياض**، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الملك سعود، الرياض.

القرشي، ماجد فهد (٢٠١١). **ضغوط العمل وأثرها في دوران العمل للعاملين بمراكز حرس الحدود بالمنطقة الشرقية**، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض.

كوشك، طارق(٢٠١٣). **مجلة التنمية الادارية**، ع ١٠٧، الرياض.

مبارك، محمد الصاوي (١٩٩٢). **البحث العلمي اسسه وطريقة الكتابة**. المكتبة الاكاديمية، القاهرة.

المحيميد، علي بن محمد (٢٠٠٤). **تطوير وترشيد هيكل تنظيمي الاداري في مراكز التدريب المهني بالمؤسسة العامة للتعليم الفني والتقني**، المنظمة العربية للتنمية الادارية، مؤتمر ترشيد الهياكل التنظيمية في الاجهزة الحكومية العربية، القاهرة.

مخيمر، عبد العزيز جميل (٢٠٠٤). **واقع الهياكل التنظيمية في الوطن العربي وآليات التطوير والتغيير**، المنظمة العربية للتنمية الادارية، مؤتمر ترشيد الهياكل التنظيمية في الاجهزة الحكومية العربية، القاهرة.

المزجاجي، احمد داوود (١٩٩٢). **عناصر التنظيم الاداري من منظور اسلامي**، مجلة جامعة الملك عبد العزيز، الاقتصاد والإدارة، ٥: ٦٧-٩٧.

مسلم، علي عبد الهادي (٢٠٠٥). **أثر القدرات الإبداعية للمديرين والسياق التنظيمي على مستوى ومحتوى تطوير المنظمات السعودية**، مجلة الإدارة العامة، ٤٥: ١٧٣-٢٣٧.

مصطفى، احمد سيد (٢٠٠٠). **ادارة الموارد البشرية منظور القرن الحادي والعشرين**. بدون، القاهرة.

مصلحة الاحصاءات العامة والمعلومات (٢٠١٣).**التقرير السنوي (٣٢)**.

مصلحة الاحصاءات العامة والمعلومات (١٩٨٧). **الكتاب الاحصائي (٢١)**.

مصلحة الاحصاءات العامة والمعلومات (٢٠١٠)، **تعداد المنشآت الاقتصادية**.

المطيري، ثامر ملوح (١٩٨٧). **اساسيات الادارة العامة في المملكة العربية السعودية**. دار اللواء للنشر، الرياض.

المعيوف، صلاح معاذ (٢٠١٣). **مجلة التنمية الادارية**، ع١١٧، الرياض.

الملحم، إبراهيم (٢٠٠٠)، **التنظيم وإعادة التنظيم الإداري في الجهاز الحكومي: الأسس والمبادئ والأهداف دراسة تحليلية لتجربة المملكة العربية السعودية**، المجلة العربية للإدارة، ٢٠: ١-٥٥.

منيزل، فراس محمد (٢٠١٠). تأثير **منظمات الظل على الفاعلية الإدارية: دراسة تطبيقية في المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي** - الأردن، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة مؤتة، الكرك.

النشرة الاحصائية لغرب اسيا للأمم المتحدة (٢٠١٢). **تقرير اللجنة الاقتصادية والاجتماعية**، (١٥).

الهندي، وحيد أحمد (١٩٩٣). **واقع التدريب في المؤسسات العامة في المملكة العربية السعودية**، مجلة الإدارة العامة، ١٢: ٢١٣-٢٥٤.

هيجان، عبد الرحمن بن أحمد (١٩٩٩). **تجربة المملكة العربية السعودية في مجال الإصلاح الإداري خلال مائة عام**، الندوة الجامعية الكبرى (المحور الإداري)، ١-٣٨، الرياض.

هيكل، السيد خليل (٢٠٠٤). **القانون الإداري السعودي**. ط٣، جامعة الملك سعود، الرياض.

وزارة الاقتصاد والتخطيط (٢٠١٠). **خطة التنمية التاسعة،**٢٠١٠-٢٠١٥ .

وزارة الاقتصاد والتخطيط (١٩٩٠). **خطة التنمية الخامسة،**١٩٩٠- ١٩٩٥.

وزارة الاقتصاد والتخطيط (٢٠٠٠). **خطة التنمية السابعة،**٢٠٠٠- ٢٠٠٥.

وزارة الاقتصاد والتخطيط (٢٠١٢). **منجزات خطط التنمية،** حقائق وأرقام.

وزارة الخدمة المدنية (١٩٩٥). وكالة الوزارة للتخطيط و تطوير الموارد البشرية، ادارة الاحصاء، **النشرة الإحصائية الاخبارية للخدمة المدنية** (١).

وزارة الخدمة المدنية (٢٠١١). **الكتاب الاحصائي** (٣١) .

الصحف الالكترونية

جريدة الجزيرة (٢٠٠٨). ع١٣١١٦.

الحربي، ملفي (٢٠١٠). **جريدة الرياض،** ع١٥٤٥١.

الحربي، ملفي (٢٠١١). **جريدة الرياض،** ع١٥٧٩٧.

الربيعة، عثمان عبد العزيز (٢٠١٣). **جريدة الرياض،** ع١٤٨٢٠.

السويد، عبد العزيز (٢٠١١). **جريدة الرياض،** ع١٥٦٩٧.

الشريف، طلال مسلط (٢٠١٢). **جريدة عكاظ،** ع٤٢٠٤.

الشقاوي، عبدالله (٢٠١٣). **جريدة الشرق الأوسط،** ع١٢٤٥٤.

الشقاوي، عبد الله (٢٠٠٩). **جريدة الرياض،**ع١٤٨٥٣.

الشقاوي، عبد الله (٢٠١٢). **جريدة عكاظ،** ع٤٢٠١.

الشلاش، عبد الرحمن (٢٠٠٦). **جريدة الرياض** ع١٤٠٦٢.

شيحة، عدنان عبد الله (٢٠١٢). **جريدة الاقتصادية،** ع٦٧٨٨.

الطياش، فهد (٢٠١٣). **جريدة الرياض،** ع١٦٣١١.

العتيبي، محمد غشام (٢٠٠٤). **جريدة الجزيرة،** ع١١٥١٥.

العصيمي، عبد العزيز منصور(٢٠١٠). **جريدة الرياض،** ع١٥٢٢١.

الفايز، محمد علي (٢٠٠٩). **جريدة اليوم السعودية،** ع١٣٢٩٦.

ثانيا: المراجع الاجنبية

Al-Ghamdi Rayed Abdullah, Osama Alfarraj, Steve Drew (2011). E-Government Stage Model: Evaluating the Rate of Web Development Progress of Government Websites in Saudi Arabia. (IJACSA) I**nternational Journal of Advanced Computer Science and Applications,** 2: 203-234.

Allen Robert,F & Pilnick. Saul (1973). "Confronting the Shadow Organization: How to Detect and Defeat Negative Norms"Organization Dynamics **. Management Public Review**, 31:67-89

Alshehri, Mohammed and Drew, Steve. (2010). Challenges of e-Government Services Adoption in Saudi Arabia from an e-Ready Citizen Perspective **World Academy of Science, Engineering and Technology** 66: 1053-159.

Drucker, Peter (1968**). the Practice of Management**, Pan Books LTD, London.

Henri Fayol (1990). **administration industrielle et générale, présentation** by: Ahmed Bouyacoub, ENA/G Editions, Algerie.

Kane, J &Patapan, H. (2006). In Search Of Prudence: The Hidden Problem of Managerial Reform"**Public Administration Review, 66: 711–724.**

Ljulja Antic, VesnaSekulic (2005). Organizing As the Phase of Management Process and Management Accounting, Series: **Economics and Organization** 2: 237 – 245

Luis R. Gomez, David B. Balkin, Robert L. (2012). **Cardy Managing Human Resources**, 7Ed, Pearson Prentice Hall.

Neuman,W. Lawrence (2000). **Social Research Method; Qualitative and Quantitative Approaches**, Pearson Education Co, New York.

Robbins. P Stephen, (1997). **Organization theory: structure design and application**, 3rd Ed. Englewood Cliffs, N.J, Prentice Hall.

Tajdin Ali, Bohluli, Behbod (2013). Organizational Development in Cultural Organizations, **International Journal of Business and Social Science** 5: 216-220.

U.N, (1981), statistical, **yearbook**, (19).

Wheelen, Thomas. L & hunger. J. david (2006). **strategic management and business policy**, 10Ed, Pearson prentice hall. New York.

الـمـلاحـق

ملحق (١) أداة الدراسة (الاستبانة)

ملحق (٢) قائمة بأسماء المحكمين

ملحق (١)

أداة الدراسة (الاستبانة)

"بسم الله الرحمن الرحيم"

الأخ الفاضل \ الأخت الفاضلة :

يقوم الباحث بإعداد دراسة بعنوان **" التطور التنظيمي لجهاز الإدارة العامة في المملكة العربية السعودية: المعوقات والحلول: دراسة حالة ١٩٨٣- ٢٠١٣. "** وذلك استكمالا لمتطلبات الحصول على درجة الدكتوراه في الإدارة.

نرجو التكرم بالإجابة عن فقرات الاستبانة علما أن المعلومات التي سيتم الحصول عليها سوف تعامل بسرية تامة ولن تستخدم إلا لأغراض البحث العلمي فقط.

الباحث: فراس محمد منيزل
رقم الجوال: ٠٥٥١٣٠٣٤٠٤

ما هي الوزارة التي تعمل بها (...........................) ماهي درجة وظيفتك (..............)

ضع علامة (✔) امام الاجابة المناسبة، أو الدرجة التي تمثل تقيمك من صفر الى عشر درجات امام الاسئلة التي تحتاج الى تقييم (٠ – ١٠)

اولا مجال المقومات الوظيفية للوزارات

١) ما هي باعتقادك درجة وضوح اختصاصات وزارتكم **(٠ – ١٠)**؟ الدرجة ( )

٢) ما هي باعتقادك درجة تكامل هذه الاختصاصات **(٠ – ١٠)**؟ الدرجة**( )**

٣) هل تتداخل اختصاصات الوزارة مع وزارات او مؤسسات اخرى؟

نعم ( ) لا ( )

٤) ما هي الاجهزة والوزارات التي تتداخل مع وزارتكم؟

....

٥) ما هي الوظائف المتداخلة بينها؟

....

٦) هل تعتقد ان هناك تداخلا في الاختصاصات بين فروع وزارتكم؟

نعم ( ) لا ( )

٧) ما هي الفروع التي تتداخل فيما بينها؟

....

٨) ما هي الاختصاصات المتداخلة بين فروع الوزارة؟

....

٩) هل تعتقد ان وزارتكم تقوم بوظائف ليست من ضمن اختصاصاتها الحالية؟

نعم ( ) لا ( )

١٠) اذا كانت الاجابة نعم، ما هي تلك الوظائف؟

....

١١) هل تعتقد بان وزارتكم يجب ان تقوم بوظائف ليست موجودة ضمن اختصاصاتها الحالية؟

نعم ( ) لا ( )

١٢) اذا كانت الاجابة نعم، ما هي تلك الوظائف؟

....

١٣) ما هي درجة التوازن في توزيع الاختصاصات على الوحدات الرئيسة في الوزارة (٠-١٠)؟

١٤) ما هي درجة توافق اهداف الوزارة مع اهداف الخطط التنموية (٠-١٠)؟ الدرجة ( )

١٥) ما هي باعتقادك اهم المشكلات والتحديات التي تتعلق باختصاصات وزارتكم؟

....

١٦) ما هي أسباب تلك المشكلات؟

....

ثانيا مجال المقومات البنائية للوزارات

١٧) هل تتوسع وزارتكم بأسلوب تفويض السلطة؟

نعم ( ) لا ( )

١٨) اذا كانت الاجابة لا، ما هي الاسباب التي تحول دون التفويض الواسع للسلطة في وزارتكم؟

١) عدم الثقة التامة في كفاءة المرؤوسين

٢) الخوف من فشل المرؤوسين

٣) عدم وجود سلطات فائضة عن القدرة التي يتمتع بها الرؤساء

٤) عدم رغبة المديرين في التفويض

٥) عدم الثقة في التزام المرؤوسين

٦) خوف المرؤوسين من تحمل المسئولية

ضع اية اسباب اخرى ....

١٩) هل تعتقد بان عدد الفروع والوحدات التابعة لوزارتكم كافية لانجاز مهام الوزارة؟

كافية ( ) غير كافية ( ) فائضة ( )

٢٠) ما هي الوحدات الفائضة...

٢١) ما هي الوحدات الناقصة... .....

٢٢) ما هي باعتقادك اسباب هذا النقص او الفائض؟ ....

٢٣) هل لديك وصفا وظيفيا محددا لعملك؟

نعم ( ) لا ( )

٢٤) هل يوجد في وزارتكم ادلة تنظيمية توضح اجراءات العمل؟

نعم ( ) لا ( )

٢٥) اذا كانت الادلة متوفرة هل هي بسيطة وسهلة الاستخدام؟

نعم ( ) لا ( ) تقريبا ( )

٢٦) هل تقوم بالرجوع الى الرؤساء لمعرفة اجراءات العمل؟

باستمرار ( ) ابدا ( ) احيانا ( )

٢٧) هل يتم تطوير الهيكل التنظيمي في وزارتكم؟

باستمرار ( ) ابدا ( ) احيانا ( )

٢٨) هل يتم تغيير المدراء في وزارتكم؟

باستمرار ( ) ابدا ( ) احيانا ( )

٢٩) هل تعتقد ان نسبة الذين يتركون العمل في الوزارة اكبر من نسبة المعينين؟

نعم ( ) لا ( ) تقريبا ( )

٣٠) هل يميل بعض الرؤساء الى زيادة عدد المرؤوسين دون حاجة فعلية؟

نعم ( ) لا ( )

٣١) اذا كانت الاجابة نعم،هل تعتقد ان السبب في ذلك هو

١) التفاخر بعدد المرؤوسين

٢) الاعتقاد بان هناك حاجة فعلية

ضع اية اسباب اخرى ....

٣٢) ما هي درجة ملائمة عدد المرؤوسين لإمكانيات الرئيس الاشرافية (٠-١٠)؟ الدرجة( )

٣٣) هل تتلقى الاوامر من اكثر من مسئول؟

نعم ( ) لا ( ) احيانا ( )

٣٤) اذا كانت الاجابة نعم، اي من النقاط التالية باعتقادك هي السبب؟

١) عدم وضوح مدرج السلطة

٢) الصراع بين الرؤساء

٣) استغلال ضعف الموظف

ضع اية اسباب اخرى ....

٣٥) هل يتم تبسيط الاجراءات في وزارتكم

باستمرار ( ) ابدا ( ) احيانا ( )

٣٦) هل تعتقد ان الارتباط التنظيمي لوحدات واقسام وزارتكم واضح؟

نعم ( ) لا ( ) تقريبا ( )

٣٧) هل تعتقد بان عدد المستويات الادارية في وزارتكم

قليل ( ) متوسط ( ) كبير( )

٣٨) اذا كانت الاجابة كبير، هل يؤثر عدد المستويات الادارية في وزارتكم على سير العمل؟

نعم ( ) لا ( ) تقريبا ( )

٣٩) هل يؤثر عدد المستويات الادارية على سرعة تدفق المعلومات والقرارات بدرجة

قليلة (   )   متوسطة (   )   كبيرة(   )

٤٠) ما هي درجة وضوح الهيكل التنظيمي لجميع العاملين في وزارتكم (٠-١٠)؟

الدرجة (   )

٤١) هل تعتقد ان الهيكل التنظيمي في وزارتكم يوضح العلاقات والسلطات؟

نعم (   )   لا (   )   تقريبا (   )

٤٢) هل تعتقد ان الهيكل التنظيمي في وزارتكم يمثل الواقع فعلا؟

نعم (   )   لا (   )   تقريبا (   )

٤٣) اذا كانت الاجابة لا، ما هي الوحدات والأقسام والوظائف الموجودة في الهيكل التنظيمي وغير موجودة في الواقع؟..

٤٤) ما هي الوحدات والأقسام والوظائف الموجودة في الواقع وغير موجودة في الهيكل التنظيمي؟ ....

٤٥) هل تعتقد بان الهياكل التنظيمية المعتمدة لفروع الوزارة موحدة في شكلها؟

نعم (   )   لا (   )   تقريبا (   )

٤٦) هل تعتقد ان المسميات الوظيفية والمناصب الادارية لفروع الوزارة موحدة؟

نعم (   )   لا (   )   تقريبا (   )

٤٧) ما هي باعتقادك اهم المشكلات والتحديات المتعلقة بالهياكل والأدلة التنظيمية في وزارتكم؟

....

٤٨) ما هي أسباب تلك المشكلات؟

....

ثالثا مجال المقومات البشرية للوزارات

٤٩) ما هي درجة كفاية عدد الموظفين في وزارتكم لانجاز مهام الوزارة (٠-١٠)؟ الدرجة (   )

٥٠) اذا كان هنالك زيادة في عدد الموظفين ما هي باعتقادك اسباب تلك الزيادة؟

١) المساهمة في حل نسبة البطالة في المجتمع

٢) التعيين بالاستثناءات وعلى بند الاجور

٣) الاعتقاد بوجود حاجة فعلية

٤) عدم كفاءة الموظفين الموجودين

ضع اية اسباب اخرى ....

٥١) هل شاركت بأية برامج تدريبية؟

نعم ( ) لا ( )

٥٢) هل يسمح لك المسئول بتطبيق المهارات التي تعلمتها في البرامج التدريبية؟

نعم ( ) لا ( )

٥٣) هل انعكس ذلك على ادائك؟

نعم ( ) لا ( ) تقريبا ( )

٥٤) هل تعتقد ان العلاقة بين العاملين في الوزارة

ودية ( ) تعاونية ( ) تنافسية ( )

٥٥) هل تعتقد ان هناك علاقات شخصية بين العاملين اضافة الى علاقات العمل؟

نعم ( ) لا ( )

٥٦) هل تعتقد ان هذه العلاقات الشخصية تؤثر على سير العمل؟

نعم ( ) لا ( )

٥٧) اذا كانت الاجابة نعم، هل تؤثر العلاقات الشخصية على العمل بشكل

سلبي ( ) ايجابي ( )

٥٨) هل تعتقد ان العلاقة بين المدراء (فوق الدرجة العاشرة)

ودية ( ) تعاونية ( ) تنافسية ( )

٥٩) هل تعتقد ان علاقة الرؤساء بالمرؤوسين عادلة؟

نعم ( ) لا ( )

٦٠) هل تعتقد ان علاقة الرؤساء بالمرؤوسين

متساهلة ( ) حازمة ( ) حسب الموقف ( )

٦١) ما هي درجة اهتمام العاملين برضا الجمهور(٠-١٠)؟ الدرجة ( )

٦٢) ما هي درجة احترام العاملين في وزارتكم لأوقات الدوام (٠-١٠)؟ الدرجة ( )

٦٣) هل تفضل الانتقال للعمل في القطاع الخاص بوظيفة ذات مزايا مادية افضل؟

نعم ( ) لا ( )

٦٤) ما هي باعتقادك اهم المشكلات والتحديات الخاصة بسلوك العاملين في وزارتكم؟

....

٦٥) ما هي أسباب تلك المشكلات؟

....

رابعا مجال المقومات النظمية للوزارات

٦٦) هل تعتقد ان الأنظمة واللوائح تشمل كافة القضايا التنظيمية والوظيفة؟

نعم ( ) لا ( ) تقريبا ( )

٦٧) اذا كانت الإجابة لا ، فما هي اهم القضايا التي لم تعالجها الانظمة؟

....

٦٨) ما هي درجة مواكبة انظمة الخدمة المدنية للتطورات والقضايا التنظيمية (٠-١٠)؟

الدرجة ( )

٦٩) هل تعتقد بوجود ثغرات في نظام الخدمة المدنية يتم استغلالها بطرق سلبية؟

نعم ( ) لا ( )

٧٠) ما هي اهم تلك الثغرات؟

....

٧١) هل تطبق وزارتكم الانظمة على الجميع دون تمييز؟

نعم ( ) لا ( )

٧٢) هل تعتقد ان الانظمة واللوائح رادعة؟

نعم ( ) لا ( )

٧٣) هل تعتقد ان هناك تعارض بين الانظمة واللوائح المعمول بها في وزارتكم؟

نعم ( ) لا ( )

٧٤) ما هي باعتقادك اهم المشكلات والتحديات المتعلقة بالأنظمة واللوائح ؟ ....

٧٥) ما هي أسباب تلك المشكلات؟..

خامسا مجال المقومات المادية للوزارات

٧٦) هل تعتقد ان المخصصات المالية من الميزانية العامة كافية لانجاز مهام وزارتكم؟

كافية ( ) غير كافية ( ) فائضة ( )

٧٧) هل تعتقد ان وزارتكم تبالغ في تقدير احتياجاتها من الميزانية لتحصل على القيمة الفعلية؟

نعم ( ) لا ( )

٧٨) اذا كانت الاجابة نعم، ما هي درجة المبالغة(٠-١٠)؟ الدرجة ( )

٧٩) ما هي درجة ملائمة التجهيزات (مكاتب اثاث ادوات سيارات...الخ) في وزارتكم (٠-١٠)؟

الدرجة ( )

٨٠) ما هي درجة ملاءمة وسائل التقنية (اجهزة وبرامج) في وزارتكم (٠- ١٠)؟ الدرجة ( )

٨٠) ما هي درجة التحول للتعاملات الالكترونية في وزارتكم (٠- ١٠) الدرجة ( )

٨١) هل تعتقد ان عدد العاملين في وزارتكم قد تغير اثر التحول الى التعاملات الالكترونية؟

انخفض ( ) ارتفع ( ) لم يتغير ( )

٨٢) ما هي باعتقادك اهم المشكلات والتحديات المتعلقة بالموارد المالية والتقنية والتجهيزات؟

....

٨٣) ما هي أسباب تلك المشكلات..

٨٤) ما هي باعتقادك درجة فعالية وحدات التطوير في وزارتكم (٠- ١٠)؟ الدرجة ( )

٨٥) ما هي باعتقادك درجة كفاءة العاملين بوحدات التطوير للقيام بمهامهم(٠- ١٠)؟ الدرجة ( )

لإبداء ملاحظاتكم او اقتراح ما لم تشمله الاستبانة نرجو التكرم بالكتابة

هنا.. مع الشكر والتقدير لتعاونكم

ملحق رقم (٢)

قائمة بأسماء المحكمين

	الاسم	الرتبة العلمية	مكان العمل
١	احمد بن داود المزجاجي	استاذ	جامعة الملك عبد العزيز
٢	عبد الله احمد السالم	استاذ	جامعة الملك عبد العزيز
٣	ضيف الله عبد الله النفيعي	استاذ مشارك	جامعة الملك عبد العزيز
٤	محمد فالح الحنيطي	استاذ مشارك	جامعة الملك عبد العزيز
٥	وهيب عبد الفتاح صوفي	استاذ مشارك	جامعة الملك عبد العزيز
٦	طلق عبد الله السواط	استاذ مشارك	جامعة الملك عبد العزيز
٧	فيصل الشعيبي	استاذ مشارك	جامعة الملك عبد العزيز
٨	محمد ابو صالح	استاذ مشارك	جامعة عمان العربية
٩	شوقي ناجي	استاذ مشارك	جامعة عمان العربية